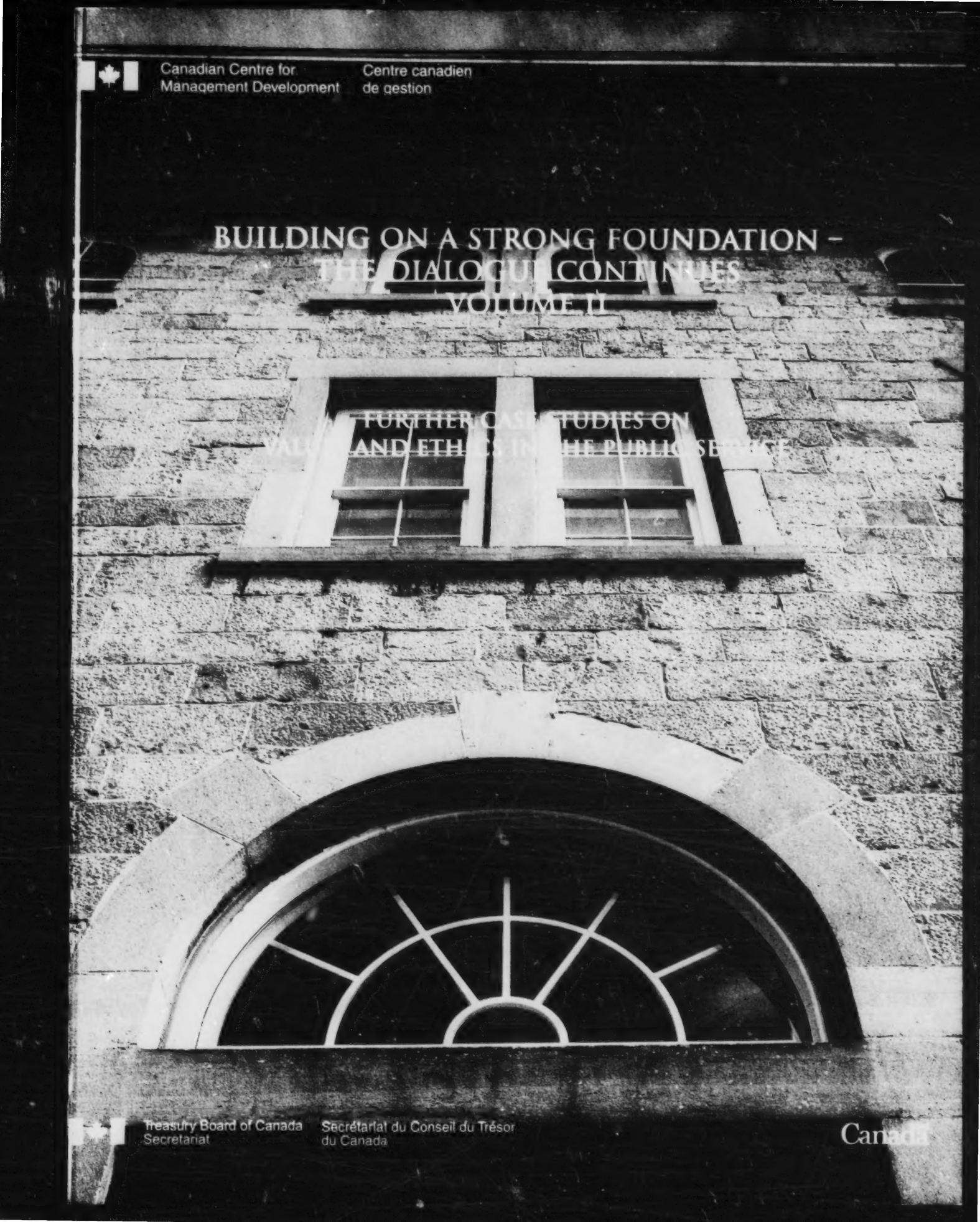
Canadian Centre for Management Development
Centre canadien de gestion

BUILDING ON A STRONG FOUNDATION – THE DIALOGUE CONTINUES VOLUME II

FURTHER CASE STUDIES ON VALUES AND ETHICS IN THE PUBLIC SERVICE

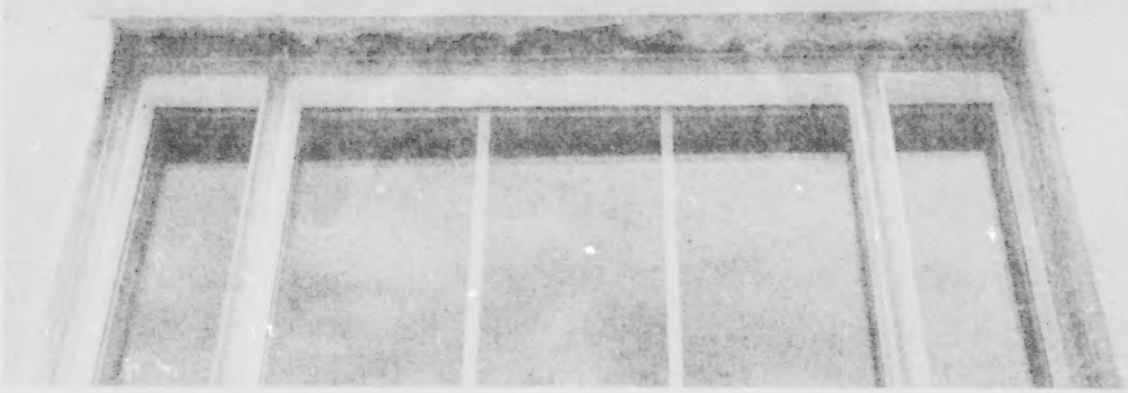


Treasury Board of Canada Secretariat
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Canada

BUILDING ON A STRONG FOUNDATION – THE DIALOGUE CONTINUES VOLUME II

FURTHER CASE STUDIES ON VALUES AND ETHICS IN THE PUBLIC SERVICE

- transparency
- compassion for employees
- risk management
- serving the public with respect and understanding, and
- accountability for government scientists



This handbook as well as the first handbook of case studies and other materials on values and ethics in the public service are available on the CCMD web site at:
http://www.ccmd-ccg-gc-ca

Information and contact information for guidance on values and ethics initiatives are also available on the web site of the Office of Values and Ethics, Treasury Board Secretariat at:
http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve (Internet) and
http://publiservice.tbs-sct.gc.ca/veo-bve (Publiservice Intranet)

For more information or copies, please contact:

Canadian Centre for Management Development (CCMD)
Strategic Research and Planning Group
373 Sussex Drive
Ottawa, ON
K1N 8V4
Tel.:(613) 947-3682
Fax : (613) 992-1736
Email:micheler@ccmd-ccg-gc.ca

The opinions expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the Canadian Centre for Management Development or the Treasury Board of Canada Secretariat.

National Library of Canada cataloguing in publication data

© Canadian Centre for Management Development (2001)

Building on a Strong Foundation – The Dialogue Continues, Volume II
Further Case Studies on Values and Ethics in the Public Service

Text in English and French on inverted pages
Title on added t.p.: Bâtir sur de solides assises – Le dialogue continue, Volume II
Issued also on the Internet
ISBN 0-662-66118-4
Cat. No. SC94-72/2001

1. Civil service ethics – Canada.
2. Canada – Officials and employees – Professional ethics.
3. Civil service reform – Canada
I. Canadian Centre for Management Development

JL111.E84C3 2001 172.2'0971 C2001-989313-3E

Consulting and editorial services by
Cornelius von Baeyer and Michael W. Sutton

FOREWORD

The Public Service of Canada continues to give the highest importance to sustained dialogue on values and ethics, as set forth by the guide entitled Building on a Strong Foundation – The Dialogue Continues, published in 2000.

Federal public servants in Canada increasingly realize that these values are the essential foundation of the public service, and that dialogue is an indispensable instrument for helping to resolve problems relating to values and ethics in the workplace.

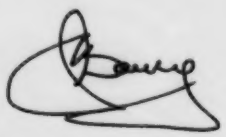
This publication provides a second series of case studies on values and ethics, and completes the collection of documents produced by the CCMD in this area. We hope that these studies will incite other departments and agencies to focus on their own dilemmas, and use dialogue as a privileged tool for finding joint solutions to their problems.

For its part, the Canadian Centre for Management Development will continue to promote dialogue by integrating ethics into courses and learning events aimed at increasing management abilities and leadership skills within the federal public administration.

We wish to extend our sincere thanks to the Values and Ethics Office of the Treasury Board Secretariat, our partner in this initiative, for its invaluable cooperation. We would also like to thank the organizations that were willing to present, candidly and honestly, their problems in values and ethics and the lessons they learned from their experiences. They are all models of frank and open dialogue worthy of being followed by the whole public service.

On behalf of Scott Serson and Janice Cochrane, the Canadian Centre for Management Development is pleased to make this second practical guide available to public service employees.

We encourage you and your colleagues to pursue the dialogue on values and ethics – the foundation of this great national institution – the Public Service of Canada.



Jocelyne Bourgon
President
Canadian Centre for Management Development

TABLE OF CONTENTS

FOREWORD

INTRODUCTION 1

EIGHT CASE STUDIES 5

CASE 1: "Fair Is Fair"
A Values-Based Approach to Merit 5

CASE 2: "Who's in Charge Here?"
Accountability from the Point of View of Ministers and Their Deputies 11

CASE 3: "Friend or Foe?"
Conflicting Interests in Our Foreign Relations 21

CASE 4: "That's Not Fair"
The Diversity Challenge for Public Servants 29

CASE 5: "Let's Try Something Different"
Managing Risks and Maintaining Values 35

CASE 6: The Experience at Human Resources Development Canada
Reflections by the Deputy Minister and Senior Officials . .41

CASE 7: Diversity and High-Quality Client Service
The Case of Veterans Affairs Canada 49

CASE 8: Financial Management and Accountability at Original First Nation: A Clash of Cultures
The Case of the Department of Indian Affairs and Northern Development 55

APPENDIX Dialogue on Public Service Values and Ethics 64

BUILDING ON A STRONG FOUNDATION – THE DIALOGUE CONTINUES VOLUME II

INTRODUCTION

by the Co-Champions of Values and Ethics in the Public Service

Janice Cochrane, Deputy Minister of Public Works and Government Services Canada, and Scott Serson, President of the Public Service Commission of Canada

We are pleased to report that more and more public service employees throughout the country are talking about the importance of values and ethics in their work. It is widely accepted that shared values and ethics are the essential foundation of the public service and provide a compass for navigating the rapid change we are now experiencing. It is also recognized that dialogue is a key tool, both to create shared understandings of public service values and ethics, and to help resolve dilemmas on values and ethics in the workplace.

THE FIRST ROUND OF CASE STUDIES

In September 2000, the Canadian Centre for Management Development and the Office of Values and Ethics, Treasury Board Secretariat published *Building on a Strong Foundation – The Dialogue Continues* (available on the CCMD Web site at www.ccmd-ccg.gc.ca). The handbook sets out the rationale for focussing on values and ethics, and describes in detail the case study approach to dialogue. The handbook also reports on the first five dialogue sessions, which dealt with concrete issues of concern to public servants:

1. transparency,
2. compassion for employees,
3. risk management,
4. serving the public with respect and understanding, and
5. accountability for government scientists.

THE SECOND ROUND OF CASE STUDIES

Monthly case-study sessions continued after the publication of the first handbook. Each session lasted from 1¼ to 1½ hours. No attempt was made to reach a definitive resolution of the dilemma of the day; rather, there was a discussion of factors, values, options, consequences and the differing approaches of the stakeholders. Overall, the sessions attracted hundreds of participants from various federal departments, who discussed each case with passion and energy, first in small groups after the panel presentations, and then in plenary.

Handouts at every session included the case, biographical notes on the participants, the Office of Values and Ethics card called *Dialogue on Public Service Values and Ethics* (see Appendix), and a session evaluation form.

The present publication reports on these additional case studies. Sessions dealt with workplace dilemmas involving:

1. values-based staffing,
2. accountability for Ministers and Deputies,
3. conflicting interests in foreign relations,
4. dealing with a diverse clientele, and
5. managing new risks.

Then three departments sponsored further sessions together with CCMD and the Office of Values and Ethics:

1. Human Resources Development Canada (HRDC) led a dialogue on its experience with intense public scrutiny of its grants and contributions program during 2000;
2. Veterans Affairs Canada (VAC) led a case study involving the diversity of its front-line staff; and
3. Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) led a case study on the financial accountability of a First Nation community.

All these sessions were models of frank and open dialogue on the values and ethics aspects of contentious issues of the day. The cases illustrate the wide range of topical issues that are of concern in the public service and to the public at large.

The last three cases also expanded our case study approach. The HRDC session did not use a written case study; instead, panellists described the problem situation. For their part, the VAC and DIAND sessions used case studies with similarities to real situations in the department, rather than generic situations across the public service.

102-05035/

PANELLISTS AND PARTICIPANTS

Each of the case studies was moderated by one or both of us, the co-champions of values and ethics in the public service. We would like to extend a sincere thank-you to the panellists who made the dialogue on these case studies such a resounding success (as the session evaluations handed in by the participants can attest).

Session 1	Jean-Claude Bouchard, Industry Canada
	Marie E. Fortier, Health Canada
	Dennis Wallace, Indian Affairs and Northern Development Canada
Session 2	Pierre Gravelle, former Deputy Minister
	Marcel Massé, former Minister
	Nick Mulder, former Deputy Minister
Session 3	Kathryn McCallion, Department of Foreign Affairs and International Trade
	Nicole Senécal, Immigration and Refugee Board
	Robert Slater, Environment Canada
Session 4	Oro Bengio, Health Canada
	Michel Dorais, Citizenship and Immigration Canada
	Kay Stanley, Treasury Board Secretariat
Session 5	Janet M. Milne, Transport Canada
	Ian Shugart, Health Canada
	John Sims, Justice Canada
Session 6	Human Resources Development Canada:
	Claire M. Morris, Deputy Minister
	Alan Winberg, ADM
	Margaret Biggs, ADM
Session 7	Veterans Affairs Canada:
	Larry Murray, Deputy Minister
	Verna E. Bruce, Associate Deputy Minister
	Brian D. Ferguson, ADM
	Margaret Amoroso, Leadership Network
Session 8	Department of Indian Affairs and Northern Development:
	Dennis Wallace, Associate Deputy Minister
	W.J.R. (Bill) Austin, ADM
	William (Bill) Montour, Advisor
	Rod Monette, Treasury Board Secretariat

The sessions were opened and closed by Andrée LaRose, Michèle Jodouin or Christine Cloutier of CCMD, and Jeff Le Bane of the Office of Values and Ethics.

We would also like to salute the participants, who demonstrated an approach to dialogue that was consistently frank and respectful, but also probing and insightful.

NEXT STEPS

We hope that this publication will stimulate other organizations and functional groups of employees to identify their own current dilemmas and conduct case studies as a way to find resolutions to these issues. The sessions at CCMD were focussed on managers and managers-in-training. However, values and ethics are relevant to the work of all public servants, and all need opportunities to discuss issues of concern to them.

If you wish to sponsor a dialogue session within your department or team, the Office of Values and Ethics, Treasury Board Secretariat can provide guidance. You can contact them through their web site (www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve).

Dialogue on values and ethics is not a one-time initiative. Developing a shared understanding of the right thing to do is a never-ending process. We hope that our case-study initiative will help expand that process throughout the public service and beyond.

CASE STUDIES

CASE 1: "FAIR IS FAIR"

A Values-Based Approach to Merit

When Carole, a senior PS manager, needs to fill a job, she generally tries to avoid running a competition. More than anything else, she wants to preclude an appeal against her staffing decisions, given the extra work and delay an appeal can generate. She trusts her judgement of people, and strongly believes in networking. Thus, to find new staff members, she relies on her network of contacts developed through the years.

Her thoughts on this have not changed since moving to a new assignment in her department some 6 months ago. When an AS-7 position opened up unexpectedly in her new work unit, she considered who might be best to fill this important job. She checked with colleagues and her network to find the right person. In the end, she decided to deploy (transfer without competition) Roger, an AS-7 from a "sister" agency reporting to the same minister. Although Roger has never worked directly for her, they had worked together on a project a year ago. She had formed a good impression of Roger as someone who seems quite able to "hit the ground running" and confirmed this with Roger's previous managers.

Wanda and other staff at the AS-6 level in Carole's work unit disagree with the approach she used. Wanda believes that a competition would have permitted all interested employees to demonstrate their competence. As she has stated, "it seems that who you know is more important to Carole than what you know or can do".

Are there conflicting values operating in this scenario? Whose views should prevail?

This generic case is hypothetical. It has been produced for discussion purposes only and does not refer to a particular instance of unethical conduct.

THREE PERSPECTIVES ON THE DILEMMA

Approach 1: Fill the Job Quickly

Two aspects of the approach must be distinguished: 1) the decision of a manager to use deployment in a particular case, and 2) the justification for introducing deployment as a staffing technique in the first place.

The Decision of the Manager

Modern organizations are leaner and face more issues than ever before. Therefore, organizations need to adjust quickly, but resources are not as abundant as in the past. As a manager (especially a manager in a new assignment), there are times when you cannot undertake a long staffing process, with the added danger of a possible appeal.

Deployments (at the same level) are a legitimate tool: the person is already qualified and known to the manager. This avoids a lengthy process of having someone serve in an acting capacity while a full competition is conducted. Persons filling acting positions may have false expectations of becoming permanent; these false expectations may turn into resentment if in the end the position is not filled at all.

Staffing by competition sometimes lead to appeals which are often upheld for technical reasons. The result of the appeal is often not to get a better person into the position, but to get the manager to start the process all over again. This is a flaw in the staffing system which gives too much emphasis to employee rights.

The Justification for Deployment

Looking back, we can see that the 1967 *Public Service Employment Act* set out the principle of merit, as well as values such as the creation of a professional and competent public service and the avoidance of nepotism. However, the public service has grown a great deal since then; merit was not defined with precision and zones of competition came to be very large. Recourse mechanisms also became highly developed. The system slowed down.

The analogy is that of a ship which in 1967 was very large and sleek but which then acquired numerous barnacles as court decisions led the Public Service Commission to modify its regulations and complicate the process. The ship slowed down and fewer resources were available to get it back up to speed.

Recently, flexibility was created for managers by the introduction of the deployment concept and the wider delegation of Public Service Commission responsibilities. It was also at this time that the public service was called upon to become more representative.

These developments created a better balance between the rights of individuals and the requirements of an agile organization. From this perspective, the manager's position to favour internal flexible deployment in this case is appropriate.

Approach 2: Larger Issues of Fairness

The manager's decision in this case is not the best at all. Important values in staffing should be transparency, the equal chance for employees to participate, and fair treatment for everyone.

In an organizational culture that supports efficiency over fairness to all, a way to achieve positive change is with measures like the Public Service Commission staffing regulations. Even with these regulations, we have a long way to go to make the public service representative as the Canadian public itself is becoming more diversified. We need a workforce which comes to internalize the values of diversity, impartiality and ethical behaviour. These values must guide our decisions as managers as we undertake contracting, dealing with outside groups, and dealing with elected representatives.

The performance of the public service as an institution is not judged like the performance of the private sector, where the bottom line is easier to measure and there is not as much outside scrutiny. The cumulative decisions of the public service are viewed in terms of being in the public interest and achieving the public good rather than the bottom line.

Staffing is only one part of human resources management which must also take into consideration appraisals, coaching, mentoring, training, and helping individuals manage their own careers. The manager in this case did not look more broadly at the team and the skill set available in the organization. The manager should see this staffing action as an opportunity for her staff. A decision which only reacts to the short-term operational needs of the unit is a bad decision because it misses the broader aspect of human resources management.

Approach 3: The Organizational Point of View

The values and ethics issues in this case revolve around fairness in deployment and the extent to which human resources policies are actually implemented in practice.

On its face the manager's decision appears to be good – it gives a quick and efficient result.

On the other hand, the members of the work unit feel that they do not have a chance for promotion when an outsider is brought in. The manager should have explained her staffing strategy to the team, indicating that she intended to use different approaches in future to provide greater fairness. The manager could have involved the work unit in a team decision on staffing and brought in human resources specialists to help. She could also have sought support from fellow managers, particularly Roger's manager, who should be pleased at this interesting opportunity for Roger. (Such support should not be sought only to save face.)

The manager's solution meets the principles of business need, but does not show fairness, equal access, and transparency. As such the decision may encourage employees to look elsewhere for work.

Departmental Human Resources Policies

The key questions are the following. Does the department have a values-based approach to staffing and human resources generally, and was the manager following the human resources policies of the department?

A values-based approach means working towards goals such as affordable staffing; a competent, motivated workforce; equity and equal access; employee mobility; and ethical decision making. Departments should establish such core values if they have not done so already and ensure that management is committed to these values.

Education in staffing issues is very important: all should know about equity and such matters as participation rates for target groups. Furthermore, human resources planning should be part of management training. Unions should be an integral part of initiatives to implement values-based staffing. The effective use of competency based staffing, of human resources planning, and of transparency make it easier to ensure fairness.

The Public Service Employee Survey showed the weakness in the manager's approach in this case – employees perceive deployment to be unfair. Recourse mechanisms such as ombudspersons and assessment tools such as audit and evaluation reports have not been referred to in this case but could assist in improving ways of approaching this case.

Technically the manager was right, but the department did not take the time to give her a broader perspective.

FACTORS CONSIDERED AND SOLUTIONS PROPOSED

Contributions by Participants

The key values in this case are transparency, fairness, and equity. It is critical to foster dialogue on the implementation of these values in staffing and in human resource planning and development as a whole.

There are compelling circumstances in a case like this to use deployment, but it is important to explain the rationale to the work unit and to remember that there is an issue of fairness to employees.

The deployment of Roger may demoralize the work unit – rather than hitting the ground running, he may be running into a wall when he arrives.

The manager has a poor track record – using the single tool of deployment. Furthermore, there is no evidence of human resource planning in the organization, and there is a lack of transparency in staffing. The manager needs to communicate to staff about the choice of staffing methods. Methods and techniques that emphasize values other than efficiency should be employed from time to time.

The issue in this case is not black and white. To resolve this case, more information is needed: How urgent, really, is the staffing action in this case? How viable is an acting appointment during a full competition in this case? Was deployment chosen simply because it is a comfortable, easy solution? If Roger, the deployed employee, were a member of a target equity group, this would change the case significantly.

This case and the question of transparency must be viewed in the context of the whole department and the talents in it. The use of full competitions should only be limited when it is essential to reduce the time available for staffing.

In staffing there must be a balance between pragmatism and a nurturing and transparent organizational culture. Employees' morale should be maintained with a plan for providing job opportunities for staff. In ninety percent of cases the full staffing process is appropriate; in ten percent of cases we recognize that we sometimes need to deploy staff quickly. Staffing in order to avoid an appeal is not a good approach and, in fact, goes against the underlying rationale of the appeal process.

The manager should also consider the interim possibility of having someone act in the position for less than four months during a full competition for the position.

While opportunities for staff in this unit are lost with Roger's deployment, there is still an opportunity for someone in Roger's old position.

A quick deployment may not be best for the department as a whole considering upcoming retirements and the fact that this position could perhaps be used to bring new skills into the department. Furthermore, the department as a whole receives little benefit when work units simply "raid" each other for staff. In any case, in a situation where staff is retiring but certain skills are not readily available from outside government, some individuals will eventually have to be promoted. Given this situation it is important to look at the big picture when staffing.

Wrap-up by moderators and panellists

This case presents a common, and tricky, dilemma for managers. The discussion has shown a remarkable convergence of opinion as well as some interesting twists to the case.

In cases like this there should be a balanced approach to staffing with emphasis on communication with the team and on the values and ethics of the public service. In both the public and private sectors it is essential to foster dialogue at every level in order to stay in business.

As far as human resources policies are concerned, it is important to note that large successful industries, such as the financial service industry, some of which are not heavily unionized, also have human resources rules similar to those in the public service. These rules are necessary in these highly competitive industries to make employees feel valued and in this way to retain their services.

One significant difference between the public service and the private sector is that the private sector does hire new employees directly at the mid-manager level rather than mainly at the entry level as in the public service.

Diversity is sometimes seen as distorting fairness in the workplace. However, if we in the public service express our common values clearly and managers are fully committed to implementing them fairly and transparently, then employees, in fact, will come to accept the role of diversity in staffing.

This has been the experience at Indian and Northern Affairs, for example, where fifty percent of positions should over time be filled by aboriginals. The Public Service Employee Survey did not reveal significant dissatisfaction with staffing in this department.

The challenge in staffing is to be creative and to use a variety of means to achieve a balanced result. One valuable process is to use an open competitive process to create pools of employees who can be staffed into individual jobs quickly.

In summary, managers must show leadership in achieving balanced approaches to staffing keeping in mind the larger interests of their branch and department on representativeness. It is important to note that competence does not merely trump representativeness – both values must be brought into harmony. Finally, it is impossible to overstate the importance of dialogue.

CASE 2: "WHO'S IN CHARGE HERE?"

Accountability from the Point of View of Ministers and Their Deputies

A Canadian company has developed product S, a unique chemical additive that increases the storage life and yield of a variety of seeds used for commercial crops. Testing by the company has found product S to be safe and effective when used as directed.

The company is located in the riding of a federal minister who has consistently supported agricultural improvements for the benefit of all Canadian consumers. The minister is, of course, also pleased with the company'growth from this new business. However, several environmental lobby groups have criticized product S, which they claim may be harmful to human and animal health.

Product S was initially approved for use by seed suppliers, but given its success, the federal authorities for health and agriculture have allowed its use by farmers in situations where longer-term seed storage is difficult. The use of product S immediately increases dramatically. The number of inspectors in the field has been reduced over recent years, and the authorities know little about how product S is actually being applied.

Stories have been circulating in the media for several months about a closely related chemical that causes birth defects in animals, and odd health problems in farm animals where product S is being used. The federal authorities are concerned and have begun to design experiments to test for these side effects, but the government continues to support the use of product S.

Then a child becomes gravely ill on a farm making extensive use of product S, with symptoms like those the environmental groups have been warning about. A public outcry is raised. Users of product S mount a counter-offensive, showing that its side effects are negligible when the product is used as directed. The subject is raised in Parliament, and the national media demand a public inquiry into how products like this are approved and regulated.

The Ministers of Health and Agriculture feel badly let down by the public servants who did not warn them early enough about the health risks. On the other hand, several public servants have commented to colleagues that they would speak out publicly if the potential threat to public health is not dealt with expeditiously.

Cabinet is divided on whether to order an immediate halt to production and a recall of the product, as well as who must take the responsibility for this issue. The Ministers of Health and Agriculture are being called before Parliamentary committees of health and environment to explain their actions to date.

The Dilemma

The basic ethical question is, "What is the right thing for the government to do?"

An important accountability question is, "Who's in charge here?" Specifically:

- What are ministers, their deputies and public servants each accountable for?
- To whom are they accountable – Parliament, the Prime Minister, the public, central agencies, public service organizations?
- What should be the personal consequences for ministers, deputies or public servant when the public is displeased with government action?

This generic case is hypothetical. It has been produced for discussion purposes only, and does not refer to a particular instance of unethical behaviour.

THREE PERSPECTIVES ON THE DILEMMA

Approach 1: Continue Manufacture of Product S While Research Continues

This is an interesting case study that has the key ingredients for a political and bureaucratic disaster:

- Public health is at risk. Public health issues are key.
- There has been vocal protest by the public and in the media.
- There is public concern over possibly dangerous chemicals.
- The public wants to know the facts.
- There is protest over a child's health being put at risk.
- Two ministers feel let down because they have not received warning early enough.

There are two important side issues:

- The manufacturer of product S is located in the riding of a Cabinet minister who has consistently supported agricultural improvements for the benefit of all Canadians.
- Because of reductions in the number of inspectors, authorities have little knowledge of the actual use of product S.

The fact that the issue is before Cabinet shows its gravity and importance, and that there has been a major breakdown in the decision making process. Issues like this should never reach the Cabinet level.

In this case study four questions are of critical importance: 1) What went wrong? 2) What is to be done? 3) Who is responsible? 4) Who is to be blamed?

In order to consider this case, we should try to put ourselves in the shoes of the minister or the deputy ministers.

There is a regulatory issue of the testing and approval of a chemical product which may become part of the food chain; this testing and approval process is left to experts. The minister is responsible for seeing to it that the process designed to protect public health works.

In the shoes of the deputy ministers and their representatives we should want to know answers to the following questions about facts and chronology. Proper accountability can only be discharged after facts are clearly known.

- When were the deputy ministers apprised of issues and events? What did they do? Was the issue raised with their respective ministers?
- Are officials confident without a doubt that the product is safe?
- If the safety of the product is reduced by actual use, then what is the responsibility of the department to check actual use?
- Have the concerns of the environmental group been addressed?
- Have comparisons been made between product S and its dangerous relative?
- Have warnings and cautions been issued to the public and users?
- Can the departments, the ministers, and government in general afford to wait for results of
- Has product S been tested and approved in other jurisdictions?
- Have strategies of communication and communication plans been developed?
- Have consultations taken place between departments? There is a danger that, when such consultations do not take place, issues will fall through the cracks.
- Are ministers and deputy ministers satisfied that a process exists to identify, track, and manage emerging issues?
- Have officials briefed ministers sufficiently for ministers to report to Parliament?

Among critical elements in this case are transparency, timeliness, and credibility.

Advice to Ministers and Cabinet

More time is needed to study the relationship between product S and its dangerous relative. Product S offers strong benefits to agriculture. Maintain the product. Pacify the doomsaying environmental group. Situations like this may be new to some parliamentarians, but we have been through this kind of thing before. The problem will go away.

Approach 2: Restrict the Use of Product S

When you are in a mess, it is not necessarily your enemies that get you into it; likewise, it's not necessarily friends who get you out. In such a situation, you should keep a low profile and keep quiet.

There are four relevant considerations in this case:

- Common sense – Use it.
- Facts – Stick to the facts you know and keep emotions, opinions, and politics out of it. Accountability – Who will take the next step?
- Leadership – Who is to deal with this situation?

The following facts are key in this case:

- **Product S was issued (with instructions) for seed suppliers only.**
- **Product S is now being used more widely than intended.**
- **The public and the media are now concerned with the safety of the product. Why has this concern not been raised in departmental discussions?**
- **Public health is always a big issue especially where children are involved.**
- **Are there additional facts available or even some sort of report that would help clarify the issue?**

As a deputy minister you should ask – who, what, when, where, why, how? For example, Who was involved? When did we know?

Recommended General Strategy

Fix the problem and later deal with the issue of blame. Develop a media line and get the main message out to users, the manufacturer, and the public within twenty-four hours.

Next Steps

Ministers are not involved in the regulatory process; elected politicians should be kept away from the regulatory process. Find a credible spokesperson who has technical knowledge and media skills – not a minister, perhaps not even a deputy minister. Because public health and a child are involved, restrict the product to its original intended use. Put out warnings to all users and then conduct further testing.

Approach 3: Ban the Manufacture and Use of Product S

This case will be immediately raised during question period. If the ministers have not been briefed and manage to evade the question during question period, they will be hit again during the media scrum.

A minister who loses it in the department may be a big looser in Cabinet, as the 'tainted tuna' case illustrated.

Someone may not have appropriately briefed the ministers, but now is not the time to lay blame.

We have to know the facts but must also know that Cabinet will not base its position on absolute certainties. Analyses may be incomplete. Procedures may be more or less accurate. There is no established link between product S and the illness of the child. Instead, ministers make decisions on the basis of perception and with a view to limiting political damage.

In this case Cabinet is divided and torn between concerns about economic costs to the manufacturer and the potential cost to government should the media later demonstrate a link between illness and product S.

Ministers will want to limit damage. They will move to stop the manufacture of product S. The government will try to portray this case as being one of a black or white, bad or good situation, and then decide in favour of the only acceptable or good option that the public will in turn support.

(This raises the ethical question – Should a decision be based on public relations or communications in an effort to present a good image of the government of the day? Or should Cabinet have a stiffer spine and wait for more facts?)

Who is to Blame?

Placing blame should be of secondary concern but must be addressed. Non-governmental organizations and the media will pursue the issue and demand answers. The manufacturer will want to resume production. The concerned parliamentary committees will also want to ask questions and get straight answers.

This raises questions that must be addressed:

- Do testing and approval procedures exist? Are they clearly laid out?
- If so, have the procedures been applied?
- If procedures exist, are clear, and have been applied, then how can we explain the warning signs?

Public servants are responsible for the existence and clarity of regulations and procedures as well as the application of these regulations and procedures. If public servants fail in these responsibilities, they should be blamed and dealt with according to the rules of the public service.

If the regulations and procedures are clear and have been adequately applied, then it is not a question of assigning blame at all, and there may be a design fault in the regulations and procedures themselves. Departmental regulations and procedures must be reviewed but not through public inquiries as demanded by the media. Such inquiries are expensive, inefficient, and time-consuming ways to get at the truth.

The manufacturer is legally responsible for the instructions related to product S. Users are responsible for following these instructions and using the product properly; users have no legal recourse in cases of improper use.

There is a difference between legal responsibility and the public's perception of responsibility.

A department may be blamed for not checking on the use of a product. However, the role of departments is to deal with problems but not necessarily to prevent them, depending on the money and resources available.

Four Warning Signs

When environmental non-governmental organizations indicate that a problem exists and protest, such indications may be unreliable; however, public servants should take note, treat such protests as warnings, and assess the validity of such warnings. The minister should have been alerted by repeated press articles about the issue.

If there were concerns about the product's safety within the departments, then these concerns should have been moved up the line to the deputy ministers. The deputy ministers would then decide whether to inform the ministers. The departments must act – ask the manufacturer to conduct more tests, warn the public, or review the product.

Reports in the media about a threat to animal and human health should have been noted by the media secretary and technical experts in the departments. Briefing notes should have been prepared.

The most important warning light is that a child is ill seemingly for reasons related to the product. Lawyers will tell you that there is no proven cause and effect connection between the child's illness and the product. Public servants, ministers and deputy ministers, however, work in a world of perceptions. The public will perceive the issue as one with a choice between the life of a child and the cost of stopping the production of a chemical. Under the circumstances the right decision can only be seen as stopping the production of the chemical.

FACTORS CONSIDERED AND SOLUTIONS PROPOSED

CONTRIBUTIONS BY PARTICIPANTS

This case is one that involves the conflicting claims of public health and economic benefits of a product.

The precautionary principle – stop all applications of product S immediately – should have been stressed, and should be applied in situations like the one in this case and in situations like that of 'mad cow disease' in Great Britain.

Public servants have roles both in getting products to market and in protecting public health by putting regulatory and control procedures in place and applying them. Public servants must determine potential risks and then advise ministers and the public.

Manufacturers have responsibilities too. In some cases they have voluntarily withdrawn or limited their products (for example, the withdrawal of Tylenol from the market).

In this case there is a potential conflict between the values of loyalty to the department and the public interest.

Should a decision be based on facts or perception? Basing decisions on perceptions alone (in the absence of facts) will have a paralyzing effect.

Should the product be removed from the market or should its use be restricted? Users (farmers) as well as the manufacturer should be involved in the decision of what to do next.

The crisis illustrated in this case must be managed (media plans, consultations with stakeholders, other response mechanisms), but it is difficult to step away from the immediate problems to tell what the critical issues are.

Cases like this raise the public's awareness level but at the same time reduce its tolerance level for mishaps.

Ministers are responsible in the eyes of the public. They should take definite action and stop the manufacture and distribution of the product so as to buy time to gather more facts.

It is the deputy minister's responsibility to allocate resources and to balance the public's expectations about safety with the same public's call for spending cuts.

A breakdown occurred when the product's original use was extended. Users too have responsibilities but were they sufficiently informed and trained? Was there follow-up by inspectors or regulators?

Reducing risks to zero is extremely costly, so we must accept that there are risks and should provide compensation when warranted.

Wrap-up by moderators and panellists

In cases like this there is always a temptation to overreact, and there are always more potential crises waiting in the wings.

In this case there has been a real breakdown in communication. The deputy minister should pay more attention to articles in the press and ask more questions directed to the department.

In cases involving regulation, public servants (not ministers) should have the lead in responding. Ministers are responsible for resource levels.

Public servants are to deal with facts and give deputy ministers the best information possible based on the best facts available. It is the responsibility of deputy ministers to add further considerations about public perception and the public good.

There is a trade-off between applying the precautionary principle and overreacting.

The precautionary principle must be applied and a moratorium on the product declared until more facts are gathered and known because there is a clear perception of a threat to public health.

This situation should never have occurred, and the longer a situation is allowed to deteriorate, the stronger the action taken should be.

A profound and systematic post-mortem must be performed in order to determine what went wrong and how a re-occurrence can be prevented. Sharing information more quickly might have prevented this situation from occurring at all.

Problems like this will continue to occur because of product innovation, as for example in the areas of genetic manipulation and biotechnology, where secondary effects will be felt but relevant information is not available.

In fact, there are risks to human life and health in using innovative technology. The precautionary principle must be applied when using innovative technology but public servants should be aware that going too far in applying the precautionary principle will remove the benefits of innovation.

In order to deal with the inevitably increasing number of problems like this we will need to continue refining our skills in applying judgement and values. Information must flow freely and public servants must be in an environment where they can act on their responsibility to 'speak truth to power'. Public servants must ask questions when they hear that public health or safety is at risk.

Situations are more complex where values conflict. Issues and values in this case include:

- public perception vs. facts,
- citizen focus without overreacting,
- public health vs. trust and confidence in government, and
- transparency vs. the need for confidentiality.

These kinds of dilemmas can be resolved by frank dialogue and discussion about values and ethics among interested parties. We must create a safe space for these discussions to take place in all departments of government.

CASE 3: "FRIEND OR FOE?"

Conflicting Interests in Our Foreign Relations

Officials of a host country have asked the Canadian government to co-ordinate the supply of a large commercial package to upgrade the local infrastructure. The project would involve organizing a large, high-profile trade delegation to visit the country, as well as loan guarantees and other forms of support from Canada. These efforts would open many doors for Canadian firms to do business with that country. The infrastructure improvements being proposed are widely seen as important pre-requisites for longer-term economic development.

Unfortunately, the host country has a poor human rights record. For example, the police and military routinely detain suspects without due process for engaging in non-violent political opposition. Many individuals have been seriously ill-treated and some have simply disappeared after a period in detention. International human rights groups have lobbied for years to have these abuses recognized and force the host country to end such practices.

Better relations with Canada might give Canadian authorities the opportunity to pressure the host country's government to improve governance and democratic practices. As well, key Canadian firms are committed to recognizing basic human rights in the conduct of business and could have a positive effect on the situation. On the other hand, there is the possibility that with an opening up of relations, Canada would be identified internationally with the government of that country. As well, there could be a sizeable stream of refugee claimants coming to Canada to escape persecution. This would seriously strain further relations between the two countries as well as significantly diminishing the host country's talent pool.

Events in the host country are the subject of considerable media attention in Canada from time to time – a trade delegation would likely set off another round of reports.

What is the ethical thing for the government of Canada and its business partners to do? What core public service values are at stake here?

This generic case is hypothetical. It has been produced for discussion purposes only, and does not refer to a particular instance of unethical behaviour.

THREE PERSPECTIVES ON THE DILEMMA

Approach 1: Proceed with the Trade Mission

This is a very old question that should not really have to be debated again. We are, as we have all learned since grade school, a trading nation. Our economic growth depends on foreign trade. Our domestic market is simply too small. In the competitive global economy the best place to increase exports is in the developing world.

We regularly send government trade missions all over the world to help improve the international marketing of our products. The business community appreciates these government-led trade missions. Ministers help to organize such missions both to raise their profiles and as a useful way to penetrate markets.

The ethical question is whether ethics is the responsibility of government or of business. Key Canadian firms say that they are ethical: they have their own codes of conduct. As well, the ethics practices of larger companies provide a good example for smaller companies engaged in trade. The business community feels that it is best suited to manage ethics in trade relationships without government regulation.

However, trade loans for example are government-backed so the government clearly has some role to play in trade-related ethics. Business should conform to a degree to government rules in situations where there is government participation. Both government and business have an interest in reinforcing Canadian values (for example, no bribes, no influence peddling). We should not confuse these business ethics issues with larger human rights questions which are best dealt with government-to-government.

We should move ahead on the trade mission as quickly as possible.

Approach 2: Human Rights Are Paramount

The Canadian government should be very careful before giving visible support in the form of a trade mission to a country that has a questionable reputation in the area of human rights. Such a mission with high media profile would be seen as tacitly supporting abusive activities in the host country.

The actions of the Canadian government should not impede democratic development. The promotion of human rights in the international arena is an essential part of the foreign policy of Canada. In 1994, the government reaffirmed the importance of human rights not only as a fundamental value, but also as an essential element of stable democratic and prosperous societies at peace with one another.

As public servants we must bear in mind our own core values such as democracy, rule of law, fairness. We must also bear in mind our international commitments such as various United Nations conventions related to human rights.

In addition, it is important to note that Canada accepts refugees from the host country. Typically, levels of acceptance of refugees escaping persecution are high. It would not appear logical to give tacit approval to a repressive regime with a trade mission while also accepting a large number of refugees escaping from it.

The Canadian public at large is more and more recognizing the importance of the role of international banks and corporations in improving human rights — this is not just a government responsibility (witness the protests in Seattle and Montreal).

We should not accept unquestioningly the idea that trade and other forms of engagement are the best way to influence states to improve their human rights records. Corporations, non-governmental organizations (NGO's) and other non-state actors have a useful and critical role to play. However, this should not discourage governments from using all the levers of power at their command: challenge other states on their human rights records, trade measures, sanctions.

Before proceeding with the trade mission Canada should:

- consider whether some human rights violations are the result of weak state institutions and whether they are committed by state or by non-state actors,
- seek commitment to progress on human rights,
- establish monitoring mechanisms, and
- urge the host country to progress in multinational fora.

If there is progress in these areas, then the Canadian government could consider moving ahead cautiously on trade.

Action on human rights is required by corporations. In Approach 1 above, we heard that most corporations have adequate codes covering basic issues in health, environment, child labour, and wages. However, Ed Broadbent, when he was head of the Human Rights Centre in Montreal, maintained that the existence of codes is not good enough – corporations and their codes must be monitored independently. As well, a portion of corporate profits should be directed to the work of human rights groups. Corporations should be playing a role in such areas as literacy, education and health.

In the meantime, CIDA and other government institutions should be helping international corporations to support improved governance and democratic institutions. These institutions should also be helping NGO's to support civil society.

Human rights is a vital concern which Canada, given its reputation in this area, must continue to promote.

Approach 3: Balance – Work with Business for Human Rights

The public servant's role is to locate a compromise, avoiding mediocrity, between 'the cutting edge' and 'bleeding hearts'. It must be noted that it is very difficult to raise fundamental issues on a specific project. The fundamental issues should be dealt with on their own.

It is also important to note that 40% of our GDP is derived from trade; this is the highest level in the OECD. As well, the population of the world is growing at an extremely rapid rate. Almost all of this growth is occurring in the developing countries.

There is a values gap here between what is done in developing countries and what Canadians are comfortable with. Management of the gap has been left mainly to the private sector composed mainly of corporations that are essentially nationless. However, where public funds are involved, public officials must reflect the cultural and spiritual values of their countries. It is, therefore, necessary to learn how to straddle the gap on a particular project.

Ministers are experts at straddling the gap between national values and foreign projects. Of course, if the gap is too wide, then straddling it becomes painful. In the words of Sir Humphrey in "Yes, Minister", the Minister will have to be either bold or courageous – if he is bold, he may lose his seat; if he is courageous, the government may fall.

Values gaps do not just occur between developed and developing countries. In the case of the Lockheed bribery scandal, the Japanese government fell. This in fact led to the development of ethics codes by major American corporations. Most major leading corporations are doing well in this area. Establishing an international auditor general to monitor these corporate codes is not a good idea because it would impose yet another set of values.

The values gap should be recognized as inevitable – it cannot simply be removed by creating an international set of values. The gap must be managed through open dialogue to create understanding.

The private sector has an important role to play in economic development that supports the emergence of human rights and so narrows the gap. The imposition of human rights by governments by themselves will not work. On the other hand, industry should not be given free reign and public funds. Corporations should establish common values **before** they become critical issues in a project. Human rights issues are essential and form a legitimate part of such values statements.

A practical, pragmatic middle ground involving government and private sector action does exist, but must be discussed in public to form a broad base of understanding. The values gap must be understood and managed.

FACTORS CONSIDERED AND SOLUTIONS PROPOSED

Contributions by Participants

This case resonates with our work experience. Such cases occur now and will increase in number in the future. They cannot be avoided.

Contrary to what a panellist implied, the volume of our trade with developing countries is low – most is with the United States – so why can't we in Canada be more rigorous in insisting on human rights improvement from our trading partners? Canada has high human rights standards now – Canada is number 4 or 5 on the Transparency International Corruption Perceptions Index. That means that 95% of countries would not meet our standards.

We should talk not only about human rights but also about environmental impact. We should avoid giving subsidies without appropriate rules to cover environmental and other areas. These rules would vary by the types of goods involved – nuclear power plants requiring stricter rules than consumer products, for example.

On the role of the politician vs. the role of public servant – the public servant must be good at analyzing risk and communicating options to let the Minister decide.

Trade missions to such countries should be decided on a case by case basis examining factors such as reasons for going there in the first place. Can Canada augment its influence in the region? Have other countries done more to pressure the government of the host country to improve its human rights record? What is the potential for change in the host country? In this case, it seems preferable to wait to see if the country will begin to improve its human rights record before jumping in.

It is not clear what the fundamental values in such projects should be. Canada should not act as a missionary and impose a change of values on the host country. We should be very sensitive in promulgating Canadian values and ethics on others and avoid ethnocentrism.

Insistence on purity in values and ethics in international trade is a luxury of the developed countries. We cannot await pure values and ethics. We need to act according to some internationally acceptable values – we should use international instruments that we sign as the basis of the values we insist on from our trading partners.

Using the human rights issue to cut ties with this country would hurt both Canadian and host country workers and their families. Such cases call for soft diplomacy on the government side – in fact, businesses have themselves implemented useful codes on such things as child labour.

All levels of government must work together with the private sector to promote Canadian values abroad. We do this in trade missions and longer-term contacts. Trade missions always involve more than trade; they also encourage economic development of the host country. The doors open slowly and several types of action should be undertaken simultaneously.

However, while we may be able to downplay the human rights issue for a time, it is critical for long-term relations with the host country – there are lines that simply cannot be crossed where international sanctions and even the use of force come into play.

In this case there is no right answer. It is a grey zone where our main tool is to try to influence the practices of the host country and where we must always take into account the political realities of government and the economic situation. In fact, we need to negotiate. We need to influence our partners as best we can and meet on a middle ground. Here the democratic and economic sides of human rights cannot be separated.

Economic development does not always mean good development – developing effective local institutions and human rights are equally important. This task will require various means. For example, NGO's should be supported in order that they can establish bridges with their civil society counterparts.

It may be difficult to evaluate conditions in various countries – we should focus our efforts on countries where we won't get into trouble and where we can make a difference. We should also be pro-active using our political leverage directly.

We can conclude that now is not the time for a large mission since this puts too much emphasis on the specific problems existing in the host country. We should start small. We should lead by example showing other countries how we do things in Canada.

The 'right answer' in this case is that we should balance our values and get better at human rights and humanitarian assistance to refugees, and help Canadian companies create jobs. On the other hand, the 'real answer' in this case is that the situation is very messy – domestic politics must be considered; it is hard to move forward in the host country; the initiative may not work.

Wrap-up by moderators and panellists

The crucial element for the future of Canadian trade is the emerging markets – for example, Brazil where half the population is under 16. In emerging countries there may be human rights issues of great importance – for example, Nigeria where at one point Canada had to close its mission to protest abuses. This shows that there is a human rights bottom line even in a hard pro-trade position.

The reason we do not talk to the U. S. about ethics is that the gap is comfortable (whether this gap is considered as foreign or domestic). In fact, since the signing of NAFTA, we must consider the American market (80% of our trade) as part of a greater domestic market.

It would be useful to collect the values and ethics statements of multinational corporations. It must be noted that their commercial interest is very sophisticated – they seek a 'public license' to operate (i.e. with the approval of workers and citizens) which for them is better than a 'government license' to operate. In the area of the environment, the codes of the multinationals appear to be at the highest standard in the world and ahead of most governments.

An anecdote: A refugee from Africa who heard that a discussion on ethics was coming up in a forum of public servants remarked that given Canada's good name, it is entirely to be expected that such discussions are being held.

Cases like this reflect the fact that when two or more values conflict, an ethical dilemma exists. We face such situations in our everyday working lives. We should examine such situations and the key values in conflict in them, and then act. Dialogue, as in this session today, between people of different backgrounds and points of view is very illuminating and helpful.

There is no right answer in cases like this. No matter which course is taken, some harm may be caused, hence the importance of dialogue to minimize the harm.

CASE 4: "THAT'S NOT FAIR"

The Diversity Challenge for Public Servants

A potentially troubling situation has been developing in a front line unit of a department with extensive contact with the Canadian public. Several allegations have recently been made that the members of the unit are singling out members of visible minorities for closer scrutiny than normal, asking these clients to undertake additional measures before they get the benefits to which they are entitled.

The unit's manager happens to be retiring, so the department sends in manager N. on special assignment. N. has extensive experience with diversity policies and procedures, aside from being very knowledgeable about the work of the department. As part of the assignment, N. is asked to take a close look at what is going on in contacts with visible minorities and the public in general.

In the course of the first few days after arriving, N. observes P., a senior officer, serving a number of clients with calm efficiency. Then N. sees P. instructing a client from a visible minority to bring in additional documentation, which N. knows is not usually required of clients.

The client protests that this will require visits and letters to several institutions to collect the information, as well as a new appointment with P. and a significant delay in receiving benefits. The client says that a relative in another city did not have to provide this information. P. is adamant that the additional documents are required before further work on the case can be done. Several other clients and staff observe the confrontation. After further protest, the client leaves.

Later in the day, manager N. meets P., and in the course of a discussion about a number of issues, asks P. whether they should discuss that morning's exchange with the displeased client. P. indicates that this individual has a history of questionable claims and unreliable documentation. P. indicates that there are several clients who have recently begun to make unsubstantiated claims for benefits, using similar techniques. These clients are, in fact, related to one another.

From experience, P. sees the goal as upholding the law and the regulations, and stopping these practices wherever they occur. This may require some extra vigilance with members of this community, but the principle would be the same for any client or group clients. How should manager N. approach this situation? How might P., the senior officer, react? What values are at stake?

This generic case is hypothetical. It has been produced for discussion purposes only, and does not refer to a particular instance of unethical conduct.

THREE PERSPECTIVES ON THE DILEMMA

Approach 1: The Traditional View

This case is typical of situations encountered in the public service. The senior official P. can be seen as a typical traditional public servant who is 'going by the book'.

Seen in this light nothing in P.'s behaviour is strictly speaking wrong. An evaluation of P. by the outgoing manager would likely have included such characteristics as: thorough knowledge, dedicated, committed to due diligence and detailed and accurate records, avoids unnecessary risks by following rules, an example to peers. P. might receive a rating of fully satisfactory or above with perhaps some performance pay.

Putting a values and ethics lens on P.'s performance might lead to different conclusions. P. certainly manifests the virtues of respect for the rule of law, due process, fidelity to the public trust, probity and prudence. P.'s behaviour does not constitute a violation of the public trust in that unit: client service has traditionally been done in that way and met unit standards and the outgoing manager's expectations.

On the other hand, seen from the perspective of modern public management set out in John Tait's *A Strong Foundation*, a different view emerges. Public servants should be moving from a rules-based orientation to a more results-based approach based on a framework of common values. New directions include: judgement, flexibility, initiative, local adaptability, innovation, creativity, and empowerment. The public service should become more responsive, with employees who care.

In assessing the specific situation in this case, it is important to realize that no blame should be attributed. P. is a solid citizen but P.'s approach needs to be realigned to modern public management and its values. We must remember when retooling the public service that the traditional culture was itself created at one time to encourage officers to behave like P. The manager N. must take action to help P. more in the new directions using coaching, leadership training and so on.

The model here is the Treasury Board's new management framework *Results for Canadians* which sets out four sets of values: democratic values, professional values, ethical values, people values. These values must guide service to the public and other public service activities like a compass. P. and others in the unit must learn to adapt this new recalibrated compass.

Approach 2: More Respect for Diversity

From the point of view of fostering the goal of diversity in government the situation in this case study is unacceptable. The problem in this case should be seen as an opportunity to change. Two principle elements should be considered: 1) policies and 2) people skills.

1. **In the federal government, service to the public policy must be consistent and evenhanded, transparent as far as the public is concerned, and with no apparent bias. We must re-examine and rewrite the policy to make it more fair and equitable, enabling front-line officers to apply the values of fairness and equitability.**
2. **Employees must demonstrate better people skills in their service to the public. These skills involve showing acceptance, respect, and understanding as well as listening actively and empathetically. To this end a useful activity is diversity awareness training for all those serving the public. We must explore how biases affect service. We must also look at improving both general communication skills and especially cross-cultural communications skills. We must engage in dialog where differences in values create problems.**

Maintaining the status quo with respect to diversity is not a viable option in this case.

Approach 3: Balancing the Traditional and the New Orientation

In considering this case a number of factors must be taken into account.

1. Public servants who serve the public must **search for balance**: categorical positions and decisions are inappropriate; there are no absolutes in our work.
2. In a case like this we must **begin by getting the facts**. Just how to get the facts is sometimes a problem needing work. (For example, does the client in this case actually have a history of fraud?) Don't rely on anecdotal information. Don't reach conclusions too fast.
3. **Don't use just a single criterion** such as visible minority to make a decision. It may become necessary to take action on a problem, especially when the number of clients is very large, using a series of objectively required criteria perhaps assembled into a client profile. All persons meeting the profile are then treated the same way.
4. Where minority communities are concerned, remember always to **act with the community, not against the community.** Always be open to discussing problems of a single minority group and base these discussions on mutually held values.
5. Where a problem seems to be persistent, remember that **experts on visible minorities are available** to help.

By considering all these factors we maintain a balance of organizational needs, the rule of law, and respect for diversity.

FACTORS CONSIDERED AND SOLUTIONS PROPOSED

Contributions by Participants

This case contains both ethical problems and management problems. The principal ethics problem is in how the client is being treated, and several management problems exist within the unit, including communications and accountabilities.

There are situations in which asking for additional documents (as was done in this case) could be highly discriminatory. For example, educational equivalency documents from certain countries can be extremely difficult to acquire and interpret.

With reference to senior officer P., it is important to determine whether P. needs to learn to apply rules with more emphasis on people values or whether more fundamental patterns of thinking are the problem.

P. seems to feel particularly responsible for upholding the law as a gatekeeper; however, a better system for spreading legal checks and balances around the unit should be introduced and P. should become more sensitive to the community involved.

P.'s perspective should be broadened by providing parameters of responsibility. It should be noted that P.'s traditional approach may come back to haunt him in litigation.

P. needs to feel comfortable about implementing the new approach and in taking reasonable risks. P. needs to know that employees will be protected when mistakes are made. Without such support P. would naturally get overcautious in dealing with clients.

In fact, in the case of P. we have only allegations and a single instance of questionable behaviour; there is no definite case against P.

This case is actually an excellent opportunity for interchange between N. and P. They have clearly missed opportunities for exchange in the past. The situation requires a balanced approach. P. seems to seek perfection but is there actually a problem?

As well there may be conflicting standards in the application of rules: how is the problem of conflicting standards handled with other communities? Management should examine the situation together with all officers. This process should be undertaken in such a way that P. and the other officers have a sense of being supported, and a single individual is not isolated.

Elements of this case apply to, for example, police profiling. To help resolve this case management should improve internal communications and also seek to communicate with the communities.

What is and what is not a 'fact' is in itself an important issue, which can be described as follows. Society teaches us values. We use values in the interpretation of situations. We then treat these interpretations as facts forgetting that they are really interpretations.

Managers must ensure the use of discretion in deciding when to treat an individual as an individual or as a member of a group. Furthermore, managers must be aware that the targeting of groups can reinforce stereotypic treatment of individuals and groups.

In a case like this we have to balance the requirements of the law and regulations with the requirements of good service to the public. The only way to achieve this balance is through common sense. The problem becomes how to ensure that common sense is brought to bear on the issue. There is no miracle solution.

The department's relationship with the visible minority group in this case would be more credible if a member of that group actually worked in the department.

There is a risk management dimension to this case. What is the tolerance for an officer making a questionable demand of a client? Should additional resources be devoted to reducing the risk of such questionable demands? Those involved must seize this opportunity to discuss the issues and examine the environment including tools and support.

There do not seem to be rules to guide P. when P. suspects fraud or collusion. Perhaps there should be additional rules for cases like this, but this will add additional bureaucratic process. In any case, P. should be trained in dealing with communities when fraud is suspected. P.'s stereotyping may be a factor.

P. should strive to avoid getting upset and getting the client upset.

There is a lot of information missing in the description of this case, information we need to find a resolution. Some facts are described in an emotional way, for example, in using the word "confrontation". There is no hard evidence to suggest that P. always behaves "by the book". In fact, P. exercises judgement based on a history with this particular client.

Equity is not about treating everyone the same – it is about treating everyone fairly. The platinum rule is: do NOT treat others as you would want them to treat you – their tastes may be different!

Canada has had many minority groups, so it is useful for public servants to become increasingly sensitive to cultural differences. In fact, P.'s actions may be based on a knowledge of cultural differences – the case description does not make this clear. Cultural bias may not, in fact, be the issue. There is a danger of being further biased if we try to identify cultural groups and make stereotypic ways to treat individual community members.

When faced with conflicting values, different people balance them in different ways – we need to dialogue to resolve these differences. This incident provides an ideal opportunity for the work unit to engage in a discussion of equity and fairness regardless of the community of the claimant.

Wrap-up by moderators and panellists

It is important to note that there is as much diversity within minorities as in the majority culture.

P. may be going by the book because there is no support in the work unit for making mistakes. We must accept that there are no perfect people.

It must be noted that public servants do not need to learn specific different ways to talk to each and every group they encounter. As well, one individual committing fraud does not mean that the whole group is fraudulent.

Interesting lessons from the contributions by participants include the recognition of acceptable and unacceptable patterns of thinking and the recognition of the importance of making the public service more representative of its clients in order to ensure fairness of treatment.

Equity is treating people fairly, not equally. Fairness may differ in individual cases although it is not always possible to treat clients on an individual basis (at border crossings we need to impose some forms of categorization).

In this case study, there is an element of risk in taking liberties with the strict application of the law. However, we cannot have a rule for every situation: decision making must be based on values instead of rules. We must tolerate some reasonable level of error. As participants noted, common sense is the key. The challenge is that common sense does not mean the same thing for all. Dialogue is a good way to test our differing conceptions of common sense.

CASE 5: "LET'S TRY SOMETHING DIFFERENT"

Managing Risks and Maintaining Values

The government has decided to go ahead with a series of new initiatives – one project is particularly high profile and urgent. The ADM responsible decides to call on Y., a seasoned manager in this area, to lead this project.

The ADM and Y. agree that to deliver on expectations it will be necessary to try an approach that breaks with some well-established policy principles and guidelines. These policies cannot simply be removed, since they continue to be important to most of the work of the branch. However, for the new project to be effective, it will have to be based on a revised set of principles.

Clearly, there will be new sorts of risks in the revised approach that the branch has not had to deal with before. Y. is uncomfortable with the apparent level of risk, but the ADM indicates they must proceed as best they can. Some careful preparations will be necessary, on an urgent basis.

To make a success of this project, Y. will need the help and support of employees and colleagues more than ever before. Y. has earned a high level of respect from these individuals as an honourable and responsible public servant who always puts public interests first. However, some individuals can be expected to resist changes to traditional ways of doing business. Y. does not want to lose their trust at this crucial time.

What fundamental values are at play in this situation? What sorts of risk management preparations would you undertake if you were Y.? How would you maintain the trust of your employees and colleagues?

This generic case is hypothetical. It has been produced for discussion purposes only, and does not refer to a particular instance of unethical conduct.

THREE PERSPECTIVES ON THE DILEMMA

Approach 1: Let's Get On With It

There are three key aspects to the problem:

1. **We must get cracking; we must get the job done.**
2. We must find the cracks in the plan; we must manage the risks, including the ethical risks.
3. We must not crack up; we must manage change.

Get Cracking

We must move quickly and be more directly than usual. We must solve some problems on the fly. Some values and policies must be adjusted as we go; this is not the usual practice but is sometimes necessary.

We still need old-fashioned management to deal with disruption and the discomfort of some employees. We must paint a clear picture of the goal with a clear vision of why we are doing this. We must establish a common purpose to get buy-in and focus on outcomes and results. The new way of doing service delivery must be understood.

We must learn to make a virtue out of wrenching organizational change. We must instill pride in public service work as well as respect for elected office holders. We must celebrate the new public service values: innovation, initiative, resourcefulness, and courage to be tolerant. We must also maintain the traditional values: excellence, the ability to manage complex issues, speaking truth to power.

Find the Cracks in the Plan

The bold approach is riskier. When going too fast and abandoning tried and true policy, reputations can be damaged. It is important that the minister and deputy minister understand the risks and implications of the new approach.

We must minimize the risks, both operational and ethical, and discuss the rationale of the new approach and its consequences as well as the disadvantages of abandoning old policies.

Don't Crack Up

We must manage change including the ethical risks. When abandoning old policies there is a feeling of loss for certain employees. To counteract this we must tell employees the purpose of our actions. Continuing communication is the key. We must be open about ethical problems and employee discomfort.

Values are shifting with less emphasis on prudence and caution, and more emphasis on speed and a results-based orientation. However, we are not abandoning some values altogether. Fundamental values do conflict and we must learn to balance them. There are choices to be made, but the core is still the public interest.

All this requires strong leadership to manage the risks involved. Managers must be visible champions of new values, provide stability, and show commitment to the public interest.

Approach 2: We Must Use Caution

The above approach sounds good, but isn't. In fact:

1. **We should not be so fast in getting cracking; we should use caution.**
2. **The whole plan is cracked and wrong.**
3. **The whole problem of cracking up can be avoided by not proceeding.**

Manager Y. is caught in the middle. There is bottom-up pressure to resist change. There is also top-down pressure to produce results and to reassure the deputy minister and the minister that all is well.

The objectives of this project may look good, but we can't forsake core values for ideas that look good. Public servants will be around longer than a particular government and they must serve the public.

There are three levels to be considered. 1) At the ADM level the objective must be assessed to determine if it is fundamental to serving the public interest. 2) At the level of managers like Y. there is concern with their reputation vis-à-vis supervisors and colleagues, and with determining risks and fundamental values. 3) At the level of other employees there may be resistance to change in the name of caution and probity.

Several key principles for risk management must be identified:

1. **Senior players** have greater responsibility than other levels in seeing that fundamental values and the public interest are not sacrificed.
2. Internal **trust** within the organization is important but not as important as the public trust, which is paramount.
3. The thorough **analysis of options** is crucial. The options must be set out clearly in the light of the goals to be attained. Then with all concerned players the options are analyzed to determine which are viable and maintain fundamental values.
4. There must be lots of **discussion**. Such discussion does not resolve all problems, but without discussion there can be no effective resolution.

Approach 3: The Balanced, Canadian Way

There are, in fact, a lot of commonalities between the previous two approaches. Trust is a fundamental element. There must be open and transparent discussion between management and employees as well as between the political and public service levels. We must distinguish fundamental values from the policies and processes that implement these values.

Transparency is a fundamental value – it is particularly important in enhancing public trust. Other fundamental and immutable values include honesty, integrity, and service to the public. Transparency is also important in obtaining the views of Canadians through focus groups, meetings, and surveys. Sometimes, we do not have time for these longer processes, so we must obtain people's opinions by having shorter dialogues on shared core values and how to protect them.

In this case the conflicting values are innovation vs. prudence. Sometimes it seems that the 'ends' of innovation in a particular project is used to justify the 'means' of reduced attention to prudence. On the other hand, public servants are devoted to the public good and need to be shown that the outcome is worth the risk. Only then will they consider doing things differently.

We should dialogue with employees concerning risks, understand risks clearly and manage risks systematically, including the risks of political embarrassment and the misuse of public funds.

Tools to mitigate risk include: training, advice and coaching, improved management culture, open doors to managers, good planning, frequent checking back against plans, seeing whether risks are increasing or decreasing, and learning as one goes (learning organization).

The route of balance involves saying 'yes' to innovation and protecting fundamental values in a variety of different ways. This route requires resources and senior management commitment. Employees in the work units involved must be given an opportunity to say if they do not like the approach being taken. The route of balance also requires showing respect for employees' past actions. We should not use the language of criticism.

FACTORS CONSIDERED AND SOLUTIONS PROPOSED

Contributions by Participants

Ethics are important but it is also important to ensure that the authority of managers is commensurate with their responsibilities, that there is support from senior management, and that there is trust between colleagues.

The tension between innovation and a more conservative approach should be seen more as an operational problem rather than as a choice at a high level of generality between two fundamental goals.

From another point of view, this case actually involves a communications issue disguised as an ethics issue. Therefore, more and better communication is needed.

Some people thought that more detail should have been provided in the case, while others thought they could talk about the case all day given the present level of detail.

Today's environment encourages speed, but we need to take the time to protect fundamental values such as the rule of law. Some values are immutable (e.g. integrity) and easy to identify, while others (e.g. flexibility) are more related to process and procedures.

It is important to have the right starting point on issues of values and ethics. Starting with risk assessment is a negative way to begin, focussing as it does on what could go wrong. It is better to begin by asking what positive values this project would serve and ask 'What could go right?'

Resolving this case requires meetings and dialogue with staff and identification of risk parameters and accountabilities at different levels. It is important to be realistic. It is also important to give employees the right to innovate and to make errors at acceptable levels when doing so. This is a learning process.

Whether or not this is an isolated case or whether the whole department is undergoing basic changes is important in discussing this case.

Manager Y.'s attitude to this project appears to be negative. Y. should acknowledge that dialogue concerning change is important. Public trust is the number one thing to be gained.

Important elements that were not included in the case description were:

1. Where in the list of departmental priorities is this project?
2. Where does the project fit in the general list of government projects?
3. Is the client in this project the public or other units of government?
4. What is the constitutional and legal impact of this project?

We must also ensure that employees want to be involved in the project – otherwise the option of giving them work elsewhere should be seriously considered. There must be open dialogue to build trust and establish benchmarks with all stakeholders.

Wrap-up by moderator and panellists

An excellent way to approach such cases is to ask, 'What could go right?'

Ultimately, we work in an organization governed by process, structure, accountability, and democratic authority. On the other hand, we have massive latitude in carrying out our mandates. In exercising our discretion responsibly, we base our actions on transparency, accountability, and people values. To this end we must communicate with each other on what we are doing and on why and how we are doing it.

In addition to basing our actions on values and communicating, we must tolerate reasonable dissent. We can minimize resistance through discussion. Managers must follow this approach in all their work. In the end, some people will disagree with this approach, but it's the right thing to do!

Another important element in respect for each other is allowing choice for those who have fundamental problems with a direction to be taken where possible.

The 'can do' philosophy is good, but in the public service we are ingrained in the belief that our processes embody values. However, there are different ways to implement and maintain values. We must find the right balance.

While some people have been critical of the abstract nature of this case, its generic nature allows readers to insert their own details from actual cases that they know. In this way commonalities in the presence and absence of values and principles emerge.

When cases involve competing values we must always use judgement to balance the values and need to understand risk in a systematic and explicit manner. This is part and parcel of the new way of doing things, particularly in mainly regulatory departments. Dealing with these matters intuitively as managers have in the past is no longer sufficient.

An important dimension of cases like this is the need to encourage speaking truth to power. We must consider how to create an environment where we can confidently speak truth to power, as well as how to enhance the personal commitment to do so.

Finally, values-based risk management is required to allow for the exercise of greater discretion on the front line of service to the public.

CASE 6: THE EXPERIENCE AT HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CANADA (HRDC)

Reflections by the Deputy Minister and Senior Officials

Note: Instead of discussing a generic case as was done in earlier sessions in this series, the subject of the present case was the recent experience in HRDC with intense public scrutiny of parts of its grants and contributions programs during the year 2000.

OVERVIEW (Claire Morris, Deputy Minister of HRDC)

The grants and contributions issue is almost too fresh to be used as a case study, but seeing it through the values and ethics lens has already been helpful in HRDC, and it is hoped that the present discussion will be helpful for a wider range of public servants.

Some context is necessary. HRDC has an overall annual budget of over $60 billion dollars. About 95% of that is for legislated programs: employment insurance, old age security, and pensions. The remaining 5% ($3 billion dollars) pay for all other departmental programs. Of this $3 billion for grants and contributions, $2 billion are paid directly to the provinces for labour market services or co-managed with them. That leaves $1 billion for all other grants and contributions for the disabled, aboriginals, youth at risk, etc. The real focus of most of the debate has always been on the transitional jobs fund – about $100 million a year, for three years.

HRDC has about 320 offices, 21 phone centres, and 25,000 employees across Canada. HRDC is the face of the federal government for a significant number of Canadians. The department is relatively new. It was formed in 1993 from parts of five different departments with different corporate cultures. A large number of HRDC programs are based closely on legislation and on specific rules and procedures. Other programs are not. HRDC had to integrate these different cultures into a single corporate vision. HRDC also had to take a series of decisions:

- be a key player in the push to emphasize quality service delivery;
- undergo major downsizing after program review;
- lose around around 2,000 additional experienced staff when labour market development agreements devolved many activities to the provinces;
- undertake major employment insurance reform; and
- launch new programs such as the transitional jobs fund (designed in part to ameliorate the employment insurance reforms).

All these factors contributed to the HRDC problem – the required balance between service and financial accountability was lost.

THE GRANTS AND CONTRIBUTIONS ISSUE (Alan Winberg)

In January 2000 HRDC issued an audit that showed weakness in grants and contributions administration. The audit was undertaken as part of the on-going process to improve management in the department, but it struck a nerve with Canadians. **The intensity and duration of their reaction showed that a major difference existed between public expectations and departmental practices.**

There followed a period of turbulent debate with a series of technical briefings for parliamentarians, many hundreds of questions during Question Period, and parliamentary committee appearances. Questions moved from details of the audit, to details about specific programs, to the actual value of the programs themselves.

During this time it emerged that managers lacked some basic information. The department had been focussing on quality service to clients while reducing some controls and accountabilities essential to good stewardship in the name of cost cutting. **This situation led to a frenzy of media stories, editorials and cartoons, many of which focussed on the inaccurate idea that large amounts of public funds had been lost.**

This scrutiny took its toll on the morale of all staff in the department, not just the 4,000 working on grants and contributions. HRDC then had to move quickly to design and implement corrective action subject to external audit to regain credibility. This involved an enormous new workload. Hundreds of access to information requests were received which required responses in the spirit of Canada's democratic values. Treasury Board, the Auditor General and outside experts had to be consulted in order to design the plan for corrective action.

Once issued, the Auditor General endorsed the action plan and included its application in his ongoing audit of the department. The minister appeared before a parliamentary committee, recognized that there were problems to be addressed, and presented a plan to address them. This gave the department some time to undertake all the work required.

In May, the minister presented the first progress report to the parliamentary committee, stressing that it was not true that $1 billion dollars had been lost. HRDC was seen as being actively engaged in correcting problems.

The Auditor General's report in October recognized the department's efforts. 17,000 active files were reviewed. Managers had to countersign on all disbursements, driving home the importance of accountability linked with service. Training was instituted in program delivery, financial control, and modern comptrollership. An elaborate Web site was established for HRDC programs and activities. A performance-tracking directorate was established in order to improve control of grants and contributions.

Improvements to the administration of grants and contributions were made to the tune of $50 million ($20 million from improved efficiencies elsewhere and $30 million from program funds). The department was restructured to separate nationally and regionally delivered grants and contributions programs. Post-program audits were initiated.

A number of steps have been taken to clarify decision making and accountability structures as well as quality control processes in the department. The Treasury Board also issued new guidelines for transfer payments. The successor of the jobs transition program, the Canada job fund, is winding down. There are now three progress reports on the HRDC Web site, and two PriceWaterhouseCoopers audits have been done on the implementation of the action plan.

Several lessons can be drawn from the HRDC experience to date. So-called administrative 'overhead' costs cannot be cut without consequences – sound administration is an essential part of program delivery. In fact, transparent, balanced administration of services has made the department stronger.

The Auditor General left us with a challenge – to make today's extraordinary efforts tomorrow's routine.

THE LEADERSHIP CHALLENGE (Claire Morris)

During the preceding year, the four core values of HRDC and its leaders have been sorely tested:

1. **serving ministers and the public interest (democratic values);**
2. **showing respect for people – clients and staff;**
3. **acting with professionalism; and**
4. **earning the public trust.**

An examination of these four areas follows:

1. The issue at HRDC became so large in part because we were not up to meeting the high expectations of Canadians in regard to government operations. **Canadians heard it said that the department had lost money, and since the department had become so decentralized, we at headquarters lacked basic information and could not reply to simple questions about our programs.** Corrective action was called for and we have tried to harmonize daily activities with the expectations of citizens.
2. A second lesson is that it is necessary to show confidence in the team and show the team support, rather than engaging in witch-hunts with the intent of laying blame. **Accepting responsibility for systemic problems and taking steps to correct such problems brought forward commitment from staff that has resulted in a stronger, committed department.**

3. At HRDC democratic and service values were out of balance. **Using the concepts in the Tait report, one could say that HRDC needed to balance old public administration values with new public management values.** Balance is the key concept.
4. A key issue at HRDC was public trust in the disbursement of grants and contributions and the management of files. It was finally shown that only a small amount in overpayments was actually made. **However, the department's inability to come up with timely answers to questions as a result of neglecting proper administrative procedures made the issue look worse that it was.** Financial management measures are now in place to prevent similar incidents in the future.

FUTURE DIRECTIONS (Margaret Biggs)

Looking through the values and ethics lens there are five key areas requiring attention in the future of HRDC: leadership, balance, accountability, results, and people.

Leadership

The department must reassert core public service values as the fundamental basis for behaviour in the department, given the high level of commitment to ethical behaviour of employees. In the past, accountabilities to the minister and parliament were not emphasized sufficiently, and activities were focussed on service to clients. A new balance is being created in which departmental staff works with clients, but always in the context of service to the minister. The messages from leaders must be clear and consistent.

Balance

There must also be a balance between doing the right thing and doing things right, particularly in regard to clients and partners, which is an essential part of good stewardship. Modern values-based comptrollership must be implemented throughout the department. This will require hard work – training on comptrollership and risk assessment, and achieving a balance between too little and too much comptrollership.

Accountability

Key aspects to achieving accountability include the tracking of the performance of managers in a transparent manner and the public reporting on progress, for example on the Web site.

Results

At the highest level of analysis, we must ask: Are our programs the right programs? Are they effective? Do we know what we want to achieve in each and every program? Program management must be increasingly results-based. Thinking through collectively what programs are trying to achieve is actually invigorating for staff, reinforcing a sense of values and purpose, and providing hope for the future.

People

Doing the right thing requires stamina and persistence. It also requires training in risk management, tools to do the work, and support from management throughout. Values and expectations must be communicated clearly. The administrative measures that were stripped away in the name of economy in the past must be replaced.

PANELLISTS ANSWER QUESTIONS FROM THE FLOOR

Question 1 **Looking back on the HRDC experience, what would you have done differently?**

Answer Internal audits are done to identify problems – the audit accurately pointed to difficulties, which we were moving to correct. However, our analysis of the environment was not sophisticated enough to predict the fierce negative reaction to the audits of the job transition program. Our risk assessment of the environment was simply inadequate. We would now consider going outside the government to acquire advice on the political and media environment. A second lesson is that senior managers coming into a new program should always first ask: 'Show me the guts of this program!' They should spend a lot of time learning these basics, but this has not been a usual practice.

Question 2 **Does the requirement that so many documents must be accessible to the public act as a serious hindrance to frank and open exchanges in the workplace so necessary to resolving major dilemmas?**

Answer The danger is that access to information rules will be used as an excuse to water down internal audits so that they no longer provide the essential information needed by management to improve government programs.

It must also be said that access to information has often been considered an overhead function that requires public servants to meet a basic compliance standard. This is a completely mistaken view. Access to information is at the heart of democratic values as set out by Tait and is a marvel of Canadian democracy from the point of view of other countries. Access to information costs must be considered to be part of the delivery cost of programs. It is hoped that revisions to the access to information legislation will find a means to allow frank exchanges of information between officials without the fear of release of premature or one-sided information.

Question 3 **What is the best way to communicate results of programs to citizens? We know that the Web alone is not sufficient, so what are other ways to communicate given so many decentralized services?**

Answer Yes, the Web alone is not enough. We must also find many other ways to show the public and the media that we recognize problems and are taking steps to change our way of doing business.

Question 4 **It was pointed out that in order to re-establish the balance between effective service and sound comptrollership, program monies were diverted to improve program administration – is this a legitimate reduction of program services to citizens?**

Answer As a public servant, you must never do what you cannot do well. Administrative costs are an integral part of any program. The private sector approach to cutting costs by minimizing record keeping has been shown not to work in the public sector.

Question 5 **What should the relationship be between public servants and parliamentarians in service delivery programs to the public?**

Answer It is important to recognize that parliamentarians have an interest in and a legitimate role to play in programs that serve the public – their constituents. It would be normal for MP's to have input on programs affecting jobs for Canadians. That being said, there is an issue about the number of different roles that MP's play: oversight, input to policy formulation, input to implementation decisions, etc. The problem arose in HRDC that the job transition program was very decentralized. As the Auditor General noted, the department should have ensured greater consistency and a common thread across Canada. Officials should work with a broad range of stakeholders to design the best program possible to meet the public interest. Where the rules for a program do not permit this, public servants have little option but to go back for new authorities,

Question 6 **Should we have a policy to protect whistleblowers to prevent possible future debacles?**

Answer Public servants must feel that they can freely raise concerns as they arise at every level of the department. In the past, program officers acted independently on many files. The quality assurance process now ensures that these decisions will be examined. If all these processes are working as they should, then there is no need for further whistleblowing protection policies.

Further Contributions From The Floor

HRDC inadvertently did the whole public service a favour – it was good to have a public debate around the issue of good service to Canadians and accountability. Other departments in which functions and roles appear to clash, such as those promoting as well as regulating products or industries, can benefit from the HRDC experience.

An important lesson: public servants must take the time to review their own actions regularly – there can never be enough post-mortems.

Closing Observations By The Moderators

Conflicts between democratic and professional values and the new management values can be found in all federal organizations. The key to resolving these conflicts is to find a workable balance. To this end the public service needs training and tools, and above all dialogue and communication must be constantly encouraged. Public servants must feel safe to debate the questions of the day. There is no simple right or wrong answer in many cases, but effective solutions must nevertheless be found.

The public service has a particular challenge in maintaining effective leadership because public service managers carry out their work in a fishbowl. HRDC's leaders have been open and honest as they led the department through difficult times and are to be commended for their courage and dedication to improving the public service in continuing the discussion of their experience here today.

CASE 7: DIVERSITY AND HIGH-QUALITY CLIENT SERVICE

The Case of Veterans Affairs Canada (VAC)

As district director, you recently hired a 25-year-old male, Yuriko Hoshi as an area counsellor. Mr. Hoshi is a Canadian of Japanese descent. He holds a degree in social work and a diploma in gerontology from the University of Toronto. For the first two months, he is co-teamed with an experienced counsellor and everything appears to be working out fine.

Assigned his own territory, in the first week you receive a letter from an 84-year-old veteran, Robert Smith, who complains that he is offended by having a 'Jap' for his area counsellor and demands a 'Canadian' area counsellor. Mr. Smith is a former prisoner of war who had been incarcerated in a POW camp in Japan for 4 years. During this time he was subjected to harsh treatment that has left him severely disabled. He suffers from avitaminosis and post-traumatic stress disorder as a result of his wartime experiences.

What are the ethical issues? What would you do as a manager?

This is a generic case bearing some similarities to a real situation. It has been produced for discussion purposes only.

OVERVIEW (Larry Murray, Deputy Minister of VAC)

By way of background, VAC has a relatively small clientele, knows who its clients are (in fact has a close family-like relationship with many), and has a clear mission. However, VAC faces challenging values and ethics issues such as rising drug costs, needs of terminally ill clients and counsellors' workloads (being all things to all clients). It is clear that an ethical framework must be developed which allows counsellors to know when to limit the provision of services. VAC has an active on-going values and ethics program, including an advisory committee with a bio-ethicist. This committee considers emerging issues such as the naming of departmental staff in clients' wills and estates.

The case today has been developed on the basis of a situation faced in the department involving employee rights versus complex client needs.

THREE PERSPECTIVES ON THE DILEMMA

Approach 1: The Employee's Point of View

We begin by considering the case from the perspective of Mr. Hoshi's (the counsellor's) individual rights, and the public service objective of supporting a diverse workforce.

Mr. Hoshi's manager must consider the question of high quality, responsive service and management's responsibility to support employees equitably. The ethical dilemma arises from an apparent conflict between the 'service' and the 'people' values – no matter what decision is made, some harm may be caused.

Mr. Smith's (the veteran's) health could suffer if Mr. Hoshi (the counsellor) is not reassigned. On the other hand, if Mr. Hoshi is reassigned, the department would be acting unfairly on the basis of the apparent prejudices of its clientele.

It is important to use the whole ethics and values framework suggested by John Tait. (See TBS Office of Values and Ethics card.) The case involves not only professional values and people values but also democratic values and ethical values.

The manager should, in fact, begin with the democratic value of upholding the rule of law, in this case the department's enabling legislation and government-wide financial and public service employment legislation. Mr. Hoshi is a Canadian hired on the basis of merit and cannot be removed except for incompetence or incapacity, neither of which is at play here. Reassigning Mr. Hoshi on the basis of a client's unreasonable demands would also violate the public trust and our commitment to equity and fairness in the workplace. There is no legal case for unilateral reassignment.

There remains a troubling question. Mr. Smith, like others, sacrificed his health and four years of his life in the service of his country. Would refusing to reassign Mr. Hoshi really take the best interests of Mr. Smith into account? Refusing to transfer Mr. Hoshi unilaterally may be 'right' but is it 'just'? The views of other stakeholders must now be considered.

Approach 2: The Client's Point of View

From the client's point of view this case is more complicated than it at first appears to be. We need more information about Mr. Smith's medical and psychological condition. This information is in practice easy to obtain. The district director may also want to meet with Mr. Smith, although Mr. Smith is not likely to change his point of view as rational dialogue with him may be difficult.

Job 1 is the care of clients. We must therefore explore all options to serve the clients' needs. We may decide to find another counsellor for Mr. Smith, not because he has a right to this, but because he is not well enough to cope.

Approach 3: Seeking a Balance

This case should be examined with respect to a number of issues that have not yet been put on the table. VAC is built around respect for veterans who gave us our freedoms. Mr. Smith was 24 when he was captured. His experience as a prisoner of war has left him physically and mentally damaged. Veterans are special Canadians deserving the best, and perhaps more than other Canadians. There are serious quality of life and end of life issues at play here.

The clients of VAC are not diverse in ethnicity or gender. However, the public service is committed to diversity reflecting the Canada that it serves in order to better serve all Canadians.

The real question in this case is whose 'rights' take precedence, Mr. Smith's or Mr. Hoshi's. VAC's workforce is very professional. It would seem that the best course of action is for the manager to consult Mr. Hoshi on what to do. Mr. Hoshi may decide to talk to Mr. Smith indicating that he (Mr. Hoshi) is a proud Canadian too and is proud of Mr. Smith. If such a conversation does not produce a resolution or is not possible, Mr. Hoshi may voluntarily withdraw.

FACTORS CONSIDERED AND SOLUTIONS PROPOSED

CONTRIBUTIONS BY PARTICIPANTS

VAC must clarify the criteria for assigning counsellors to clients. These criteria must be based on the departmental mandate for service. If someone else can serve the client better, then a professional steps aside. The manager must facilitate this process and work to eliminate prejudice. It is important to note that having a medical condition is one thing, but prejudice is another.

Managers must show respect for and support their employees. However, we must also try to do what is best for the client. Meeting with the client may not be such a good idea. To resolve the case, the manager should open a discussion with the employee. If the employee will not step aside, the manager must find an alternative solution.

In reality most cases in VAC cannot be reassigned. Managers must educate staff and clients on the fact that both groups have rights.

A bureaucratic letter of explanation to the client is a bad idea. A visit to the client might make some sense but is likely to be emotional rather than rational. The letter to the client should contain a real solution as well as an indication that the language of Mr. Smith's original complaint was unacceptable.

An important point is that employees are respected by striving to provide them with a harassment free environment. As well, clients are respected by giving them the best possible service.

In this case some questions suggest themselves: What is the extent of Mr. Smith's post-traumatic stress disorder? Has Mr. Hoshi met Mr. Smith and determined the extent of Mr. Smith's prejudice? What is Mr. Hoshi's reaction to the letter? Has the union been involved?

As a trained social worker Mr. Hoshi would be likely to offer to withdraw. On the other hand, it is important to preserve the best of Canadian values including respect for visible minorities.

Managers should not try to keep employees in situations where harassment is inevitable. If no amicable solution is possible, the case should be reassigned. Bringing together the disparate points of view of the client, the employee, the manager and the public is not a problem that is unique to the public service.

It may be desirable to reach outside the organization for assistance – a member of the clergy, a doctor, a brother or a sister might be asked to talk to Mr. Smith and even to re-introduce him to Mr. Hoshi.

This type of case plays out differently in different regions of Canada.

There is also an issue with regard to Mr. Hoshi. Was Mr. Hoshi's family interned during WW II? Does this case reawaken Mr. Hoshi's memory of previous discrimination?

Mr. Hoshi's professional reputation is important – both as he sees himself and as his colleagues see him. Will his overall work suffer as a result of Mr. Smith's letter about him and subsequent actions? A professional solution to this case is important because Mr. Hoshi is the future of the public service in Canada.

Employees have a right to have input into such decisions but the decision should not simply be downloaded onto Mr. Hoshi, who has only recently been hired.

In fact, in VAC, district directors would not typically be involved in resolving cases like this. There are intermediate layers of managers who would handle such cases with employees. It is to be hoped that the involvement of a district director does not imply that Mr. Hoshi cannot do his job.

Wrap-up by moderators and panellists

There is a danger to asking employees for input and then ignoring that input.

Another danger is in creating a precedent for treating employees arbitrarily on the basis of client prejudices, which could easily spin out of control.

It is very useful to see cases like this through the lenses of the different core values that apply. Values are lenses not absolutes. They are applied in turn to the client, the employee, the manager and the public.

This case is based on a real issue that arose in British Columbia. There were, in fact, at one time a group of clients like Mr. Smith who benefited from the services of a very experienced nurse who was a member of a visible minority. The district director was also a member of a visible minority. The issue was discussed with all staff and the employee decided to talk to the clients. Most clients decided to keep the services of the nurse to the satisfaction of all. One person could not agree to this solution and special measures were instituted.

Departments should provide an ethical framework for employees who are under the gun. Do not leave values and ethics just to managers. Values and ethics are every employee's business.

CASE 8: FINANCIAL MANAGEMENT AND ACCOUNTABILITY AT ORIGINAL FIRST NATION: A CLASH OF CULTURES

The Case of the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND)

There has been recently a good deal of media coverage regarding allegations of financial mismanagement and a general lack of accountability at Original First Nation. This question of accountability appears to be with respect to both federal government departments which provide substantial program funding to the First Nation and between the First Nation Chief and Council and its community members.

Federal officials have confirmed that the First Nation has been delinquent in meeting many of its financial audit requirements, as outlined in funding agreements, is refusing to provide details on how program dollars are actually spent and is unwilling to provide performance reports outlining program outcomes.

Federal Ministers have publicly stated the need for accountability to Canadians through Parliament and have indicated they are prepared to take direct action to ensure proper management and accounting of federal funds. They have hinted strongly that they will consider stopping the provision of federal program funding to the First Nation if it is unwilling to be accountable and will deliver programs directly to the community.

The First Nation leaders have stated their view that federal program funds are monies owed to them flowing from treaties and promises made to them by the British Crown. They argue that, accordingly, they owe no obligation to account to the Canadian public. Their administrative officials have argued that once funds are transferred from federal government to the First Nation, they become the property of the First Nation and can be spent at the sole discretion of the First Nation government.

The leaders have said that the internal accountability procedures within the community follow their traditional ways and is no affair of outsiders. They stress that their exercise of self-government is of paramount importance to the First Nations people and they will vigorously defend this right.

The media reports that many community members do not accept the current level of accountability and have called for more openness in Council decision-making and seek avenues for public redress of decisions that go against the will of the people. They claim that the 'customs' defended by the Chief are self-serving, out-moded and are not in keeping with universal human rights for democratic societies. They have called upon the federal government to intervene and force the creation of modern, transparent, democratic governments which can also respect the cultural and self-government aspirations of First Nation people.

Questions for discussions

1. What values are reflected in each position?
2. What values seem to present the potential for conflict or the creation of an ethical dilemma?
3. What would you recommend as actions that would surface and resolve the ethical dilemma?
4. How can values be built into working relationships prior to the conflict?

This is a generic case bearing some similarities to a real situation. It has been produced for discussion purposes only.

BACKGROUND (Dennis Wallace, Associate Deputy Minister of DIAND)

Formal relationships of various sorts between Europeans and First Nations have been in existence for 300 years – even preceding the establishment of policing by the Northwest Mounted Police. Growing out of trading relationships and military alliances, by the 1870`s this relationship became one of wardens and wards of the State. Indian agents still existed into the 1970's. After this time, service delivery was gradually transferred to First Nations. Indian agents became agents of change. At first, their position seemed to be 'dump and run' in order for government to pass on its responsibilities to First Nations or 'drop and get out' from the perspectives of First Nations who were seeking control over their own lives.

Meanwhile the *Indian Act* was not updated. Some First Nations' members did not have the skills to carry out the devolved new tasks. The role of DIAND employees changed as they had to find ways to carry out their new duties while respecting treaties and honouring the fiduciary responsibilities of the Crown. Contributions were now made to programs with strings attached but the rules for administering the programs were not entirely clear. There are no governance provisions in the *Indian Act*.

Many departments have faced similar dilemmas of unclear rules in an environment of change. How is the employee to react with regard to: members of the First Nations community, chiefs and councils, the department's fiduciary responsibilities, and advancing the First Nation's capability to manage its own affairs. There is also the on-going need to keep long-term relationships with First Nations viable and mutually beneficial.

THREE PERSPECTIVES ON THE DILEMMA

Approach 1: Financial Accountability Perspective of the Comptroller General

ISSUES:
Recent media coverage related to allegations of financial mismanagement and a lack of accountability at the Original First Nation (OFN). These allegations must be seen in the context of a serious general loss of confidence in government. An ECOS survey has recently shown confidence levels at 25% (compared to 80% in the 1960's).

CONCERNS:
The media coverage is increasing the visibility of the issue; however, the core issue is accountability and comptrollership.

The 1999-2000 audit highlighted the auditor's finding which indicated serious deficiencies in the system of internal control over various expenditures.

A cumulative deficit of $11 million has developed over the last seven years in relations to an $18.7 million annual budget which is provided to ensure services such as social, education, capital, operation and maintenance, band support and economic development.

The process is not transparent and existing procedures do not seem to be followed by the Chief and Council. Specifically, the education budget seems to be out of control and should be taken over by the OFN finance staff to ensure appropriate procedures are followed.

Audits do not seem to be understood by the OFN. They do not realize that audits are a process of validation of procedures and sound financial management.

A recipient managed Remedial Management Plan (RMP) has been in place for the last six years; however, the indebtedness is worsening. In September 1999, the department placed OFN under control of a Third Party Manager (TPM). The RMP is still in place, however, there has been no appreciable reduction in the deficit.

Despite annual audits, a third party manager and a remedial management plan, the deficit has now reached a level of potential insolvency. Advances of funding do not work. In 1995-96 and 1997-98, $1.5 million advances to cover indebtedness issues failed to reduce deficits.

Further financial intervention may be necessary. While is it not welcomed by the First Nation, it may be the only way to ensure financial stability and protect public interest and public trust. The preservation of the public trust is essential for larger public policy objectives as well. For example, the Canadian taxation system is based on voluntary compliance; if taxpayers feel that the playing field is not level for all, including First Nations, they will be less likely to report accurately and fully.

Approach 2: Perspective of the Chief of Council of the Original First Nation

ISSUES:
Recent media coverage related to allegations of financial mismanagement and a lack of accountability at the Original First Nation (OFN).
The underlying issue in this case is a pervasive lack of trust – between Canadians and First Nations, but also between First Nations and government. First Nations communities often trust only their Funding Service Officer (FSO), who may actually not always be supported fully by the Regional Office, even less by Headquarters.

The Comptroller General's recommendations are unfair because they do not take the whole situation into account. The deficit was, in fact, inherited by the current Chief from previous leaders. Higher levels of government also have enormous deficits but these government bodies are not immediately subject to financial intervention. As well, we must recognize that there is pressure within the community for change. In fact, other new community leaders besides the Chief want change. However, the change they seek is not just financial, it is also political, administrative and adjudicative.

Historically, one must remember that the federal government for many years provided welfare, which made First Nations passive recipients – this mentality still exists among some. The community Council also has a long history of paying for personal short-term expenses for people in trouble, which perpetuates dependency and saps community resources. Some Council payments may not be properly administered, and so payments for attending college, for example, may not be used for the original purpose.

First Nations community managers are fully aware of the deficit. However, the Council has only a 2-year term and thus planning over 5- and 10-year spans is extremely difficult. The deficit must also be seen against the reality that funding for First Nations is the result of agreements made by our ancestors to share the land.

The European ship and the First Nations canoe are going down the river of life together. Our life together requires mutual respect, which leads ultimately to responsibility for each other. Unfortunately, the Chief, once elected, has less responsibility to those who elected him and more to the department, as set out in the *Indian Act.* Co-management is not the solution – in the past it has led to collusion. The involvement of third parties in community governance may be seen as insulting to the elected Council and community.

First Nations communities want change, but an audit does not look at historic causes leading to the present deficit situation. In fact, many in the community know only the subsistence economy, and do not understand the money economy at all. It is to be hoped that DIAND will say that 'We have a problem'. Departmental policies were not established by First Nations. Their implementation requires a real partnership. We must build together for the seventh generation.

CONCERNS:

The media is driving the issue. Department of Indian Affairs and Northern Development seems more concerned about reports in the media than long term solutions for the OFN.

The principle of self-government is primary. The Chief and Council are democratically elected by OFN members and must have the autonomy to exercise leadership.

There is no question of the existence of a deficit, however, that is the legacy of previous Chiefs and Councils. This Council is committed to a five-year plan to reduce the deficit. However, debt-financing costs have risen beyond the assumption levels in the five-year plan. This is beyond the control of Chief and Council.

In any event, what we do with money from government is really none of its business. It is making payments owed from past promises.

Co-management is not acceptable. It is another paternalistic form of interference in self-government. It is the OFN's money. It is a right not a gift from the Department of Indian Affairs and Northern Development. The Council operates many services for members that provide employment. Not only will there be a loss of autonomy, there could be a loss of jobs, which will only worsen the economic situation.

The band council reflects the will of the members and any intervention is seen as being intrusive and unnecessary. Audits are a sign of disrespect.

Why is money the bottom-line for Department of Indian Affairs and Northern Development when issues of culture, self-government, respect and the environment are what truly counts?

Approach 3: Perspective of the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND)

ISSUES:

Recent media coverage related to allegations of financial mismanagement and a lack of accountability at the Original First Nation (OFN).

CONCERNS:

The media coverage is unfortunate because the issues tend always to be in the area of deficits, mismanagement and conflict between Department of Indian Affairs and Northern Development and First Nations. No one seems to write about the economic development successes or the many, many governance success stories.

In fact, First Nations deliver a host of municipal-like services: educational, social, health, housing, water, sewer. Seventy-five per cent (75%) of these services are delivered within budget. Annual reports are provided to the federal government. Where problems arise, they are investigated. As for accountability, imagine yourself as a council member in a community with 200 people living in appalling conditions – your accountability to your constituents is immediate and daily.

It is clear that pouring more money into an issue is not a viable or politically acceptable solution. The Gathering Strength program is building towards a long-term approach to self-sustainability and Self-Government.

There is always a need to balance the rights and responsibilities of all concerned parties. While the Department of Indian Affairs and Northern Development is the major focus for the media, the reality is that HRDC, Industry Canada and Health Canada are major funding partners. For the Department of Indian Affairs and Northern Development, there is a role of providing macro-management for the OFN.

While departmental employees understand the need for financial controls, transparency and financial management, they do not believe this will create the long-term self-sufficiency that the OFN have stated as their goal. Counting and auditing transactions will not generate the jobs needed for self-sufficiency. Their work with OFN has, on the whole, been positive and the Chief is very supportive of a five to ten-year strategy for economic development.

There are three priorities for joint planning for improvement:

1. strengthen governance;
2. improve education, training and employment; and
3. enhance financial management.

Throughout, the sometimes competing interests of the various stakeholders must be balanced.

In the short term, the goal is to get the budget under control and improve spending controls quickly. The deficit caused by previous mismanagement is eroding programs. In the longer term, the dependency on federal resources must be reduced for the growing young First Nations population (40% under 25, 70% unemployed). DIAND must work with First Nations and possibly consultants to capture the aspirations of the First Nations.

To strengthen governance, further work is required in such areas as enhancing portfolio management, establishing conflict of interest guidelines, and setting up planning and priority-setting systems. As well, monthly meetings of the whole community should continue to review overall progress.

On the other hand, the drive to self-government is a complex matter requiring capacity development and understanding that aboriginal cultural values are real and important. How do you balance the support for self-government with the need for demonstrable accountability within the existing Canadian inter-governmental framework?

FACTORS CONSIDERED AND SOLUTIONS PROPOSED

Contributions by Participants

In such situations, this we should seek to find commonalities as a basis of consensus and agreement. The idea of simply using controls to protect taxpayers is a negative concept. Rather we should emphasize the more positive orientation of best practices and results.

The focus on comptrollership is a reduction of the real issues here. In some communities, maintaining the system and the status quo is actually seen as proof of good management. Rather, we should emphasize the values of transparency, accountability and responsibility along with a zero-deficit goal.

In this situation there are different short-term and long-term timelines in play. The short-term goal is control of the budget. The OFN's goal involving increased trust, respect and responsibility is long-term.

Partnership and other positive values should be emphasized in seeking long-term solutions and achieving short-term goals. A business model should be developed through a systematic consultation process. Better communication as well as long-term and short-term visioning should be stressed.

In this situation there appear to be different meanings attributed to different values. The values of public trust and respect for First Nations are not actually conflicting, though there is the perception of mistrust on both sides, which must addressed. Very real expectations of accountability must also be addressed.

It is to be noted that DIAND values are not clear – DIAND speaks of partnership but their presentation on this case resembles that of a cautious politician. Both DIAND and the OFN should focus on flexibility. In international trade relations, debts are regularly forgiven. The debt here should be forgiven and both parties should move forward.

There is a disincentive to long-term planning in the *Indian Act*, which provides a term of office for the Chief of Council of only two years.

There is a danger in providing funding to the band without training in how to account for the use of the funding. The capacity of the band to perform the required work is key. Seventy-five per cent (75%) of bands handle this work very well. Lessons learned, exemplary cases and best practices should be identified, described and discussed – even if the media focuses on 'bad' stories of abuse of office.

Two similar situations involving different cultural values were described for comparison.

1. In Eastern Europe during a peacekeeping mission, Canadian military personnel contributed money to rebuild a school roof to allow local children to return to school. The community used the money to rebuild the roof of their village mosque believing this to be a priority over the school.
2. In an African society with a traditional culture of sharing, the development of oil production and a cash economy led to rampant bribery and corruption.

In this situation values of fiscal responsibility, and respect and non-interference in the First Nation's funding are to some degree in conflict. Emphasis should be placed on reaching mutual agreement and understanding of what social responsibility is in this situation. Both DIAND and the OFN are going down the river in the same boat.

Wrap-up by moderators and panellists

Employees should **want** to do things with respect to values and ethics, and not be forced to behave in an ethical manner. Moreover, if employees do not share the same values, how can they balance values?

There is still not enough management support for decision-making by front-line staff in the department. The DIAND Funding Service Officer is the only face of Canada that many First Nations communities see.

Understanding between First Nations communities and the rest of Canada requires more dialogue – more 'good stories' in both directions. While the Comptroller General justifiably argues for prudence, probity and performance, public opinion and political parties are exploiting the situation to focus on 'bad stories'. To get everyone onto a positive track will take a lot of time.

In a well-run First Nations community, there is a brick wall between politicians and administrators – there should be no political interference in administrative matters.

The concept of self-government is different for different First Nations. Devolution of power from the federal government to First Nations communities is not a simple matter because the *Indian Act* recognizes treaty rights and many First Nations do not want to change these treaty rights.

All stakeholders should be working from the same business model. At present, there are many different practices in place. First Nations must build administrative capacities at the community level. Since there are no provisions in the *Indian Act* on governance, these issues should be dealt with by various terms and conditions in agreements with First Nations.

In a situation like this, it is critical to drop your (possibly racist) assumptions about each participant's position and to try to find common values that can form the basis for dialogue and agreement.

In considering this case, we must remember that the Chief is in a difficult situation – the Chief must protect the values of the community as well as those in the *Indian Act*, work within only a two-year term in office at a time, live with an inherited deficit, and do all that without a common management framework.

DIAND is looking for a new relationship with First Nations precisely to allow communities to participate in Canadian economic life.

In one of the real situations on which this generic case is loosely based, the Chief is working to reduce the deficit and a third party manager (an international accounting firm) has been appointed. Last year a 10-year financial recovery and capacity development plan was instituted. Front-line officers are being used to build front-line capacity in the department to improve support to First Nations. Management and accountability assessment as well as monthly reporting are being put in place.

DIALOGUE ON PUBLIC SERVICE VALUES AND ETHICS

WORKING DEFINITIONS

VALUES - are enduring beliefs that influence attitudes, actions and the choices and decisions we make.

ETHICS - is that dimension of human thought and behaviour which is guided by standards and principles of right conduct. It involves a commitment to do the right thing.

AN ETHICAL DILEMMA - is a situation in which:

- You are unsure of the right thing to do.
- Two or more of our values may be in conflict.
- Some harm may be caused, no matter what you do.

HOW DO YOU DECIDE WHAT TO DO?

- You consider your obligation to act.
- You consider the options you have.
- You choose the best option that considers:

AUTHORITY TO ACT	VALUES
CONSEQUENCES	CARE FOR OTHERS

- If unsure, you talk to others, to those you trust, to your friends, to your ombudsman (if applicable), to your superiors or authorities. Someone is prepared to listen and help, anytime you have a concern or problem.
- You decide. You act. You accept responsibility for your actions.

PUBLIC SERVICE VALUES AND ETHICS
Extract from *A Summary* of the Tait Report (February 97)

The four families of core values:

The *Democratic Values* of:

Responsible government. Rule of law. Support for democracy. Loyalty. Respect for authority of elected office holders. Neutrality/non-partisanship. Accountability. Due process. Public interest/public good.

The "*Traditional" Professional Values* of:

Neutrality. Merit. Excellence. Effectiveness. Economy. Frankness. Objectivity and impartiality in advice. Speaking truth to power. Balancing complexity. Fidelity to the public trust.

The "*New" Professional Values* of :

Quality. Innovation. Initiative. Creativity. Resourcefulness. Service to clients/citizens. Horizontality (collaboration). Teamwork.

The *Ethical Values* of:

Integrity. Honesty. Probity. Prudence. Impartiality. Equity. Selflessness. Discretion. Public trust.

The *People Values* of:

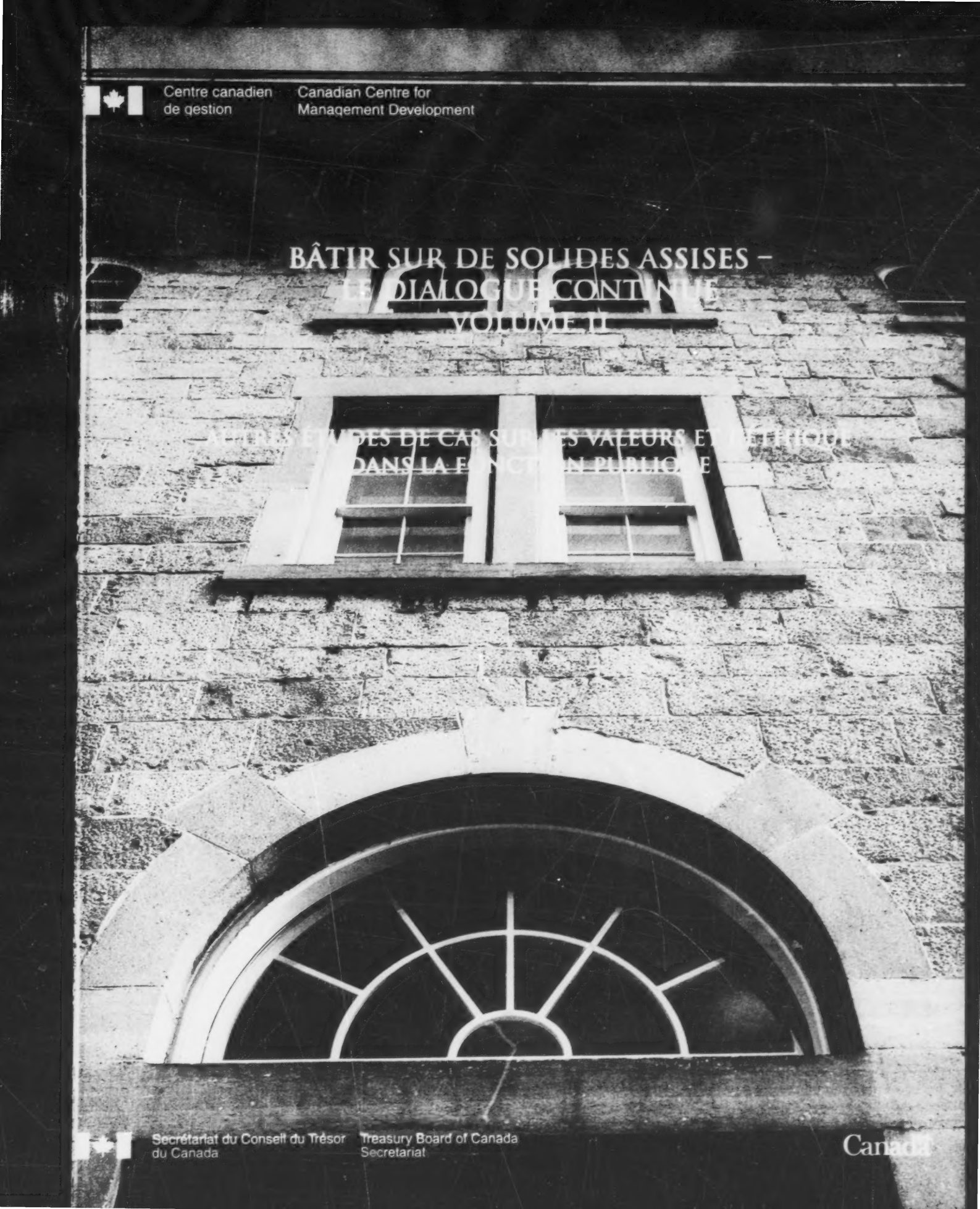
Respect. Concern/caring. Civility/courtesy. Tolerance. Openness. Collegiality/participation. Fairness. Moderation. Decency. Reasonableness. Humanity. Courage.

Centre canadien de gestion
Canadian Centre for Management Development

BÂTIR SUR DE SOLIDES ASSISES – LE DIALOGUE CONTINUE

VOLUME II

[illegible] DES DE CAS SUR LES VALEURS ET [illegible] DANS LA FONCTION PUBLIQUE

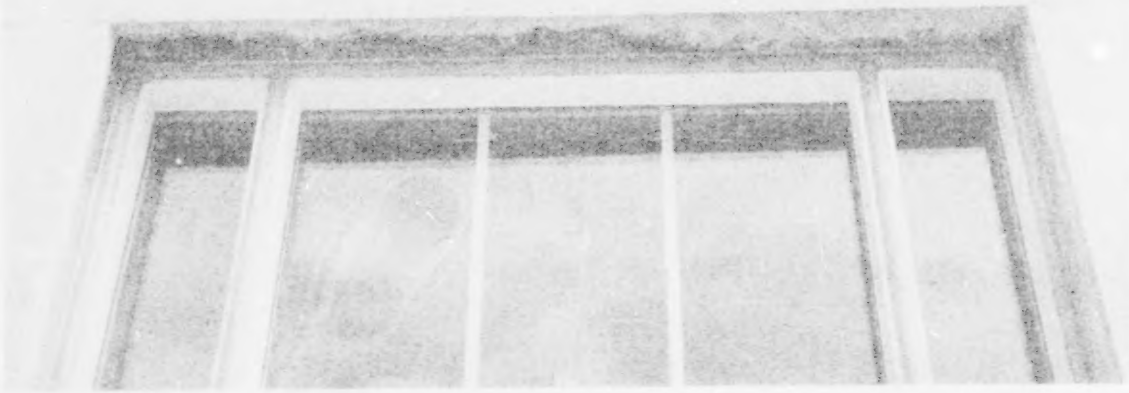


Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Treasury Board of Canada Secretariat
Canada

BÂTIR SUR DE SOLIDES ASSISES – LE DIALOGUE CONTINUE VOLUME II

AUTRES ÉTUDES DE CAS SUR LES VALEURS ET L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

- transparence
- compassion pour les employés
- gestion des risques
- service au public avec respect et compréhension
- responsabilisation des chercheurs scientifiques du gouvernement



Ce guide ainsi que le premier guide d'études de cas et autres documents sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique sont affichés sur le site Web du CCG à l'adresse suivante :
http://www.ccmd-ccg.gc.ca

Il est possible également d'obtenir de l'information et les coordonnées des personnes-ressources au sujet des initiatives relatives aux valeurs et à l'éthique sur les sites Web du Bureau des valeurs et de l'éthique du Secrétariat du Conseil du Trésor aux adresses suivantes :
http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve (Internet) et
http://www.publiservice.tbs-sct.gc.ca/veo-bve (Intranet Publiservice).

Pour de plus amples renseignements ou pour obtenir des copies, veuillez communiquer avec :

Centre canadien de gestion
Groupe de la recherche et planification stratégiques
373, promenade Sussex
Ottawa (Ontario) Canada
Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 992-1736
Courriel : micheler@ ccmd-ccg-gc.ca

Les opinions exprimées dans la présente publication ne traduisent pas nécessairement les points de vue du Centre canadien de gestion ou du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

© Centre canadien de gestion (2001)

Bâtir sur de solides assises – Le dialogue continue. Volume II:
autres études de cas sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : Building on a Strong Foundation – The Dialogue Continues
Publ. aussi sur l'Internet.
ISBN 0-662-66118-4
N° de cat. SC94-72/2001

1. Fonctionnaires – Déontologie – Canada.
2. Canada – Fonctionnaires – Déontologie
3. Fonction publique – Réforme – Canada.
I. Centre canadien de gestion.

JL111.E84C3 2001 172.2'0971 C2001-989313-3E

Services de consultation et d'édition assurés par
Cornelius von Baeyer et Michael W. Sutton.

AVANT-PROPOS

La fonction publique du Canada continue d'accorder la plus haute importance au dialogue soutenu sur les valeurs et l'éthique comme en fait foi le guide intitulé *Bâtir sur de solides assises – Le dialogue continue*, paru en l'an 2 000.

Les fonctionnaires fédéraux au Canada reconnaissent de plus en plus ces valeurs comme étant le fondement essentiel de la fonction publique et le dialogue comme étant un instrument indispensable pour aider à résoudre les dilemmes reliés aux valeurs et à l'éthique dans le milieu de travail.

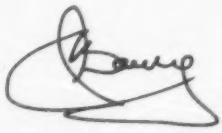
Cette publication renferme une deuxième série d'études de cas sur les valeurs et l'éthique et elle complète la collection de documents produits par le CCG dans ce domaine. Nous souhaitons vivement que ces études inciteront d'autres ministères et agences à cerner leurs dilemmes et à utiliser le dialogue comme moyen privilégié pour trouver des solutions communes à leurs problèmes.

Pour sa part, le Centre canadien de gestion continue de soutenir le dialogue en intégrant la dimension éthique dans les cours et événements d'apprentissage destinés à accroître la capacité de gestion et les compétences en leadership au sein de l'administration publique fédérale.

Nous tenons à remercier sincèrement le Bureau des valeurs et de l'éthique (BVE) du Secrétariat du Conseil du Trésor, notre partenaire dans cette initiative, pour sa précieuse collaboration. Nous tenons à remercier également les organismes qui ont bien voulu nous présenter avec candeur et honnêteté leurs problématiques en matière de valeurs et d'éthique et les enseignements qu'ils ont dégagés au cours de leurs expériences. Ils sont tous des modèles de dialogue franc et ouvert dignes d'être suivis par l'ensemble de la fonction publique.

Au nom de Scott Serson et de Janice Cochrane, le Centre canadien de gestion est heureux de pouvoir mettre ce second document pratique à la disposition des employés de la fonction publique.

Nous vous encourageons à poursuivre, avec vos collègues, le dialogue sur les valeurs et l'éthique – les assises de cette institution nationale qu'est la fonction publique du Canada.



Jocelyne Bourgon
Présidente
Centre canadien de gestion

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION 1

CAS 1 : « L'équité c'est l'équité »
Approche au mérite axée sur les valeurs 5

CAS 2 : « Qui est responsable ? »
La responsabilisation du point de vue des ministres et de leurs sous-ministres 13

CAS 3 : « Ami ou ennemi » ?
Intérêts conflictuels dans nos relations extérieures 23

CAS 4 : « Ce n'est pas juste »Le défi de la diversité pour les fonctionnaires fédéraux 31

CAS 5 : « Essayons quelque chose de nouveau »
Gestion des risques et maintien des valeurs 37

CAS 6 : L'expérience de Développement des ressources humaines Canada
Réflexions du sous-ministre et de hauts fonctionnaires . . .45

CAS 7 : Diversité et services à la clientèle de haute qualité
Le cas des Anciens combattants 53

CAS 8 : Gestion financière et responsabilisation de la Première Nation originelle : Choc des cultures
Le cas du ministère des Affaires indiennes et du Nord 59

ANNEXE Dialogue au sujet des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique 69

BÂTIR SUR DE SOLIDES ASSISES – LE DIALOGUE CONTINUE VOLUME II

INTRODUCTION

par les co-champions des valeurs et de l'éthique au sein de la fonction publique

Janice Cochrane, sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Scott Serson, président de la Commission de la fonction publique du Canada

Nous sommes heureux de pouvoir dire que de plus en plus de fonctionnaires fédéraux à travers le pays parlent de l'importance des valeurs et de l'éthique dans leur travail. Il est largement reconnu que les valeurs et l'éthique partagées sont le fondement essentiel de la fonction publique et permettent de traverser les changements rapides auxquels nous faisons maintenant face. Il est également reconnu que le dialogue est un instrument clé pour faire comprendre collectivement les valeurs et l'éthique de la fonction publique et pour aider à résoudre les dilemmes concernant les valeurs et l'éthique dans le milieu de travail.

PREMIÈRE SÉRIE D'ÉTUDES DE CAS

En septembre 2000, le Centre canadien de gestion et le Bureau des valeurs et de l'éthique du Secrétariat du Conseil du Trésor ont publié un guide intitulé *Bâtir sur de solides assises – Le dialogue continue* (présenté sur le site Web du CCG à l'adresse suivante : www.ccmd-ccg.gc.ca). Ce guide explique la raison pour laquelle il faut mettre l'accent sur les valeurs et l'éthique et il décrit en détail l'approche au dialogue par étude de cas. Le guide fait rapport également de 5 séances de discussion qui portaient sur des questions concrètes préoccupant les fonctionnaires fédéraux :

1. transparence
2. compassion pour les employés
3. gestion des risques
4. service au public avec respect et compréhension
5. responsabilisation des chercheurs scientifiques du gouvernement.

DEUXIÈME SÉRIE D'ÉTUDES DE CAS

Des séances mensuelles portant sur des études de cas ont eu lieu après la publication du premier guide. Chaque séance durait entre une heure et quart et une heure et demi. Aucun effort n'a été déployé pour résoudre définitivement le dilemme de la journée; il y a eu plutôt une discussion au sujet des facteurs, des valeurs, des options, des conséquences et des différentes approches des intervenants. En tout, les séances ont attiré des centaines de participants provenant de divers ministères fédéraux et ceux-ci ont discuté de chaque cas avec passion et énergie, d'abord en petits groupes après les présentations des spécialistes et ensuite en plénière.

À chaque séance, des documents étaient distribués, notamment le cas, les notes biographiques des participants, la fiche du Bureau des valeurs et de l'éthique intitulée *Dialogue au sujet des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique* (voir annexe) et une formule d'évaluation de la séance.

La présente publication renferme ces études de cas additionnelles. Les séances ont porté sur les dilemmes en milieu de travail concernant les points suivants :

1. dotation fondée sur les valeurs
2. responsabilisation des ministres et des sous-ministres
3. intérêts conflictuels dans les relations extérieures
4. faire affaire avec une clientèle diversifiée
5. gestion de nouveaux risques

Par la suite, trois ministères ont parrainé d'autres séances en collaboration avec le CCG et le Bureau des valeurs et de l'éthique :

1. Le ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a entamé un dialogue au sujet de son expérience de l'examen minutieux du public à l'endroit de son programme de subventions et de contributions en 2000.
2. Le ministère des Anciens combattants du Canada (AC) a dirigé une étude de cas concernant la diversité de son personnel de première ligne.
3. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord a dirigé une étude de cas sur la responsabilisation financière d'une Première Nation.

Toutes ces séances ont été des modèles de dialogue franc et ouvert au sujet des aspects des valeurs et de l'éthique liés à des questions litigieuses courantes. Les cas illustrent la grande variété des questions qui préoccupent la fonction publique et le grand public.

Les trois derniers cas ont également porté sur notre approche par étude de cas. La séance de DRHC n'a pas eu recours à une étude de cas par écrit : les spécialistes ont plutôt décrit la situation problématique. Pour leur part, le ministère des Anciens combattants et le ministère des Affaires indiennes et du Nord ont utilisé, pendant leurs séances, des études de cas présentant des similitudes à des situations réelles au sein de leur ministère plutôt que des situations générales à l'échelle de la fonction publique.

SPÉCIALISTES ET PARTICIPANTS

L'un de nous deux, les co-champions des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique, a animé chaque étude de cas. Nous aimerions remercier sincèrement les spécialistes qui ont présenté avec autant de succès le dialogue sur les études de cas (comme les évaluations des séances remises par les participants le démontrent).

Séance 1	Jean-Claude Bouchard, Industrie Canada
	Marie E. Fortier, Santé Canada
	Dennis Wallace, Affaires indiennes et du Nord Canada
Séance 2	Pierre Gravelle, ancien sous-ministre
	Marcel Massé, ancien ministre
	Nick Mulder, ancien sous-ministre
Séance 3	Kathryn McCallion, Ministère des affaires étrangères et du commerce international
	Nicole Senécal, Commission de l'immigration et du statut de réfugié
	Robert Slater, Environnement Canada
Séance 4	Oro Bengio, Santé Canada
	Michel Dorais, Citoyenneté et Immigration Canada
	Kay Stanley, Secrétariat du Conseil du Trésor
Séance 5	Janet M. Milne, Transports Canada
	Ian Shugart, Santé Canada
	John Sims, Justice Canada
Séance 6	Développement des ressources humaines Canada :
	Claire M. Morris, sous-ministre
	Alan Winberg, SMA
	Margaret Biggs, SMA
Séance 7	Anciens combattants Canada :
	Larry Murray, sous-ministre
	Verna E. Bruce, sous-ministre associé
	Brian D. Ferguson, SMA
	Margaret Amoroso, Réseau du leadership
Séance 8	Ministère des Affaires indiennes et du Nord :
	Dennis Wallace, sous-ministre associé
	W.J.R. (Bill) Austin, SMA
	William (Bill) Montour, conseiller
	Rod Monette, Secrétariat du Conseil du Trésor

Andrée LaRose, Michèle Jodouin ou Christine Cloutier du CCG et Jeff Le Bane du Bureau des valeurs et de l'éthique ont ouvert et fermé les séances.

Nous aimerions également remercier les participants qui ont démontré une approche au dialogue qui a toujours été dans la franchise et le respect, mais aussi concluant et éclairant.

PROCHAINES ÉTAPES

Nous espérons que cette publication incitera d'autres organismes et des groupes fonctionnels d'employés à cerner leurs propres dilemmes et à mener des études de cas pour trouver des solutions à ces problèmes. Les séances du CCG s'adressaient aux gestionnaires et aux cadres en formation. Toutefois, les valeurs et l'éthique s'appliquent au travail de tous les fonctionnaires fédéraux et ceux-ci ont tous besoin d'occasions de discuter des questions qui les préoccupent.

Si vous désirez parrainer une séance de discussion au sein de votre ministère ou de votre équipe, le Bureau des valeurs et de l'éthique du Secrétariat du Conseil du Trésor peut vous conseiller à ce sujet. Vous pouvez communiquer avec ce bureau par l'entremise de son site Web (www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve).

Le dialogue au sujet des valeurs et de l'éthique n'est pas une initiative ponctuelle. La compréhension commune de la bonne manière de faire est un processus sans fin. Nous espérons que notre initiative d'études de cas contribuera à étendre ce processus à l'échelle de la fonction publique et bien au-delà.

ÉTUDES DE CAS

CAS 1 : « SOUCI D'ÉQUITÉ »

Méthode d'attribution du mérite axée sur des valeurs

Lorsque Carole, cadre de direction à la fonction publique (FP), doit combler un poste, elle essaie généralement de ne pas tenir de concours, car elle cherche avant tout à prévenir l'interjection d'appels de ses décisions en matière de dotation qui causent des travaux supplémentaires et des retards. Elle a confiance en son jugement et croit fermement en la valeur du réseautage. Pour trouver de nouveaux employés, elle s'appuie donc sur le réseau de personnes-ressources qu'elle a élaboré au fil des ans.

Sa façon de penser n'a pas changé lorsqu'elle a assumé une nouvelle affectation dans son ministère il y a six mois. Lorsqu'un poste d'AS-7 est devenu subitement vacant dans son unité de travail, elle a essayé de déterminer qui pourrait mieux remplir ce poste. Elle a contacté ses collègues et son réseau pour trouver le meilleur candidat. En fin de compte, elle a convenu de réaffecter (transfert sans concours) Roger, AS-7 d'un organisme voisin relevant du même ministre. Même si Roger n'avait jamais travaillé directement pour elle auparavant, ils avaient collaboré à un projet il y a un an. Elle en avait gardé l'impression que Roger était capable de « retomber toujours sur ces pattes », sentiment dont elle a vérifié le bien-fondé auprès d'anciens supérieurs de Roger.

Wanda et d'autres employés de niveau AS-6 de l'unité de travail de Carole ne sont pas d'accord avec la méthode utilisée. Wanda estime que la tenue d'un concours aurait permis à tous les employés intéressés de faire part de leurs compétences. Selon Wanda, « il semble que, pour Carole, les personnes que vous connaissez sont plus importantes que ce vous savez ou pouvez faire. »

Existe-t-il des valeurs conflictuelles dans ce scénario? Quel point de vue devrait prévaloir?

Ce cas est hypothétique. Il a été élaboré uniquement à des fins de discussions et ne se rapporte à aucune situation particulière de conduite douteuse.

TROIS PERSPECTIVES FACE AU DILEMME

Première approche : Combler le poste rapidement

Cette approche recouvre deux aspects qu'il convient de préciser : a) la décision d'un gestionnaire d'avoir recours au déploiement dans des circonstances particulières et, b) la justification du déploiement comme méthode de dotation.

Décision du gestionnaire

Les organisations modernes sont moins lourdes tout en étant confrontées à un nombre croissant d'enjeux. Elle doivent donc être en mesure de s'adapter rapidement, bien que les ressources dont elles disposent soient désormais moins abondantes. À titre de gestionnaire (et tout particulièrement de gestionnaire nouvellement nommée), on ne peut toujours se permettre d'entreprendre un long processus de dotation, assorti en plus du risque d'un appel de la nomination.

Les déploiements (au même niveau) représentent un moyen de dotation légitime : la personne choisie a les qualités requises et le gestionnaire la connaît déjà. Cette façon de faire évite d'avoir à suivre le long processus d'un concours en bonne et due forme pendant qu'un employé exerce les fonctions à titre intérimaire. Cet employé peut pour sa part nourrir des attentes non fondées à l'égard d'une nomination permanente, attentes qui peuvent aussi se transformer en ressentiment si, en bout de ligne, le poste n'est pas comblé.

Les nominations à la suite de concours génèrent parfois des appels, lesquels sont souvent accueillis pour des motifs techniques. Souvent aussi, l'appel ne résulte pas dans la nomination d'un meilleur candidat, mais plutôt dans la nécessité pour le gestionnaire de recommencer tout le processus à zéro. C'est là une lacune du système de dotation, trop axé sur les droits des employés.

La justification du déploiement

La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* établissait en 1967 le principe du mérite et sanctionnait diverses valeurs telles que la création d'une fonction publique professionnelle et compétente et le rejet de tout népotisme. Cependant, la fonction publique a beaucoup évolué depuis; le mérite n'était pas défini de manière très précise tandis que les zones de concours avaient tendance à s'étendre beaucoup. Quand aux mécanismes de recours, ils sont devenus de plus en plus sophistiqués. Le tout a eu pour effet de ralentir le système.

La situation est à l'image d'un navire, imposant et fluide en 1967, dont la coque se serait alourdie d'anatifes avec le temps. Ainsi, de nombreuses décisions des tribunaux ont amené la Commission de la fonction publique à modifier ses règlements et à rendre le processus toujours plus complexe. Sous le poids, le navire a ralenti alors que peu de ressources étaient disponibles pour rétablir sa vitesse.

Récemment, on a accordé plus de souplesse aux gestionnaires en adoptant le concept du déploiement et en leur déléguant plus de responsabilités qui relevaient de la Commission de la fonction publique. Dans un même temps, on a demandé à la fonction publique de se doter d'un effectif plus représentatif.

Cette évolution a suscité un meilleur équilibre entre les droits individuels et les exigences auxquelles doit répondre une organisation empreinte de souplesse. Vue sous cet angle, la décision de la gestionnaire d'opter pour la souplesse d'un déploiement interne est appropriée dans les circonstances.

Deuxième approche 2 : Questions plus vastes liées à l'équité

La décision de la gestionnaire dans ce cas n'est sûrement pas la meilleure. La dotation devrait être assortie de valeurs importantes, entre autres la transparence, des chances égales de participation ainsi qu'un traitement équitable de toutes les candidatures.

Dans une culture organisationnelle où l'efficacité a préséance sur l'équité, certaines mesures, telles que les règles de dotation de la Commission de la fonction publique, permettent l'avènement d'un changement positif. Cependant, même avec ces règles, il reste beaucoup à faire pour que la fonction publique soit réellement représentative d'une population canadienne toujours plus diversifiée. Nous avons besoin d'un effectif qui fait siennes des valeurs telles que la diversité, l'impartialité et l'éthique. Ces valeurs doivent guider nos décisions à titre de gestionnaires, dans la passation de marchés et dans nos rapports avec des groupes externes ou avec les élus.

On n'évalue pas le rendement d'une institution telle que la fonction publique de la même manière que le rendement du secteur privé, pour lequel les bénéfices nets sont une mesure plus simple, et soumis à moins d'examens de la part d'organisations externes. L'ensemble des décisions de la fonction publique doit être évalué sous l'angle de l'intérêt public plutôt que de l'atteinte de bénéfices nets.

La dotation n'est qu'un élément de la gestion des ressources humaines : celle-ci doit aussi se préoccuper des évaluations, de l'encadrement, du mentorat, de la formation et de l'aide individuelle à la gestion de la carrière. Dans le cas décrit, la gestionnaire n'a pas une vision d'ensemble de son équipe et des compétences présentes dans l'organisation. Elle devrait voir dans cette mesure de dotation une occasion à offrir à son personnel. À l'opposé, une mesure qui ne tient compte que des besoins opérationnels à court terme est une mauvaise décision parce qu'elle ignore le contexte plus vaste de la gestion des ressources humaines.

Troisième approche : Perspective organisationnelle

Les questions entourant les valeurs et l'éthique dans le cas décrit se rapportent à l'équité d'une mesure de déploiement et au degré d'application réelle des politiques en matière de ressources humaines.

À prime abord, il s'agit d'une bonne décision de la part de la gestionnaire puisque cette décision produit un résultat rapide et efficace.

Par contre, les membres du service ont l'impression de perdre leurs possibilités d'avancement suite au choix d'un candidat de l'extérieur. La gestionnaire aurait donc dû expliquer sa stratégie de dotation à son équipe, en précisant son intention de se servir d'approches différentes à l'avenir dans le but d'assurer une plus grande équité. Elle aurait pu faire participer les membres de l'équipe à une décision collective, en faisant appel à des spécialistes des ressources humaines à cette fin. Elle aurait pu aussi solliciter l'appui de ses collègues gestionnaires, en particulier de la part du gestionnaire de Roger, lequel aurait sans doute été favorable à cette possibilité offerte à Roger. (Un tel soutien ne devrait pas être sollicité uniquement pour garder la face.)

La solution adoptée par la gestionnaire répond aux besoins opérationnels mais ne témoigne pas d'un souci d'équité, d'égalité d'accès et de transparence. À ce titre, elle pourrait avoir pour effet d'encourager les employés à rechercher ailleurs des possibilités d'avancement.

Politiques du ministère en matière de ressources humaines

Voici les grandes questions qui se posent à ce chapitre : Le ministère a-t-il adopté une approche axée sur les valeurs en matière de dotation et de ressources humaines en général? La gestionnaire a-t-elle respecté les politiques du ministère en matière de ressources humaines?

L'approche axée sur les valeurs est synonyme de divers objectifs tels que des mesures de dotation abordables; un effectif compétent et qualifié; l'équité et l'égalité d'accès aux emplois; la mobilité des employés; et la prise de décisions fondée sur l'éthique. Les ministères qui ne l'ont encore fait devraient adopter ces valeurs fondamentales et s'assurer que leurs gestionnaires s'engagent à les respecter.

L'éducation sur les questions de dotation revêt une haute importance : tous devraient être renseignés sur l'équité et sur des questions telles que la participation des groupes désignés. De plus, la planification des ressources humaines devrait figurer dans la formation des gestionnaires. Pour leur part, les syndicats devraient participer pleinement aux mesures de mise en œuvre de la dotation axée sur les valeurs. En s'appuyant judicieusement sur la dotation fondée sur les compétences, sur la planification des ressources humaines et sur la transparence, il sera plus aisé d'atteindre les objectifs d'équité.

Le sondage des fonctionnaires fédéraux a fait ressortir des faiblesses associées à l'approche adoptée par la gestionnaire dans ce cas : les employés considèrent en effet le déploiement comme une mesure inéquitable. Dans le cas présenté, les mécanismes de recours tels que les services de médiation ou des instruments d'analyse tels que les rapports de vérification et d'évaluation ne sont pas mentionnés mais constituent des éléments qui pourraient aider à le résoudre.

Sur le plan technique, la décision de la gestionnaire est correcte bien que le ministère n'ait pas pris le temps de lui donner une perspective plus vaste.

FACTEURS PRIS EN COMPTE ET SOLUTIONS PROPOSÉES

Éléments apportés par les participants

Les valeurs fondamentales présentes dans le cas sont la transparence et l'équité. Il importe au plus haut point de promouvoir le dialogue au sujet de la mise en œuvre de ces valeurs dans les mesures de dotation et dans l'ensemble de la planification et du perfectionnement des ressources humaines.

Il existe des raisons certaines d'avoir recours au déploiement dans de telles circonstances mais il importe aussi d'en expliquer le bien-fondé aux membres de l'équipe et de se rappeler que pour ces derniers, la question de l'équité demeure présente.

Le déploiement de Roger pourrait avoir un effet démoralisant sur les autres employés du service – plutôt que d'être fonctionnel dès son entrée en fonction, Roger pourrait bien alors se retrouver confronté à maints obstacles.

Les antécédents de la gestionnaire laissent aussi à désirer – celle-ci n'utilise qu'un seul outil de dotation, le déploiement. En outre, il n'est pas manifeste que l'organisation effectue une planification de ses ressources humaines et l'on y constate un manque de transparence dans la dotation. La gestionnaire doit communiquer avec son personnel au sujet du choix des méthodes de dotation. On devrait aussi recourir de temps à autre à des méthodes et à des techniques reposant sur des valeurs différentes de l'efficacité.

L'enjeu fondamental de ce cas ne ressort pas clairement et il faudra, pour le résoudre, obtenir plus d'information, par exemple : Jusqu'à quel point est-il urgent de doter maintenant le poste? Dans quelle mesure une nomination intérimaire sera-t-elle viable pendant qu'un concours est tenu simultanément? A-t-on retenu le déploiement simplement parce que c'était une solution pratique et facile? D'autre part, si Roger, l'employé muté, était membre d'un groupe désigné à des fins d'équité, le cas présenterait une toute autre dimension.

Tant les aspects du cas présenté que la question de la transparence devraient être étudiés dans le contexte du ministère et des talents dont ce dernier dispose. On ne devrait éviter les concours en bonne et due forme que si cela est essentiel en raison du délai dont on dispose pour doter le poste.

Toute mesure de dotation devrait permettre de concilier les aspects pragmatiques et le besoin d'une culture organisationnelle enrichissante et transparente. On devrait s'efforcer de maintenir la satisfaction au travail des employés, à l'aide d'un plan qui leur offre des possibilités d'avancement. Dans 90 p. 100 des cas, il sera indiqué de suivre le processus normal de dotation; on reconnaît que dans les autres cas, il sera parfois nécessaire de muter rapidement le personnel. Les mesures qui ne visent qu'à éviter les appels ne sont pas appropriées et vont d'ailleurs à l'opposé de la raison d'être du processus d'appel.

Dans le cas décrit, la gestionnaire devrait aussi envisager la possibilité de procéder à une nomination intérimaire de moins de quatre mois pendant que le concours aurait lieu.

Même si le personnel de l'équipe perd une possibilité d'emploi suite au déploiement de Roger, il n'en demeure pas moins que quelqu'un d'autre aura la possibilité d'occuper l'ancien poste de ce dernier.

Un déploiement rapide ne représente possiblement pas la meilleure solution pour l'ensemble du ministère, si l'on considère les retraites prochaines et le fait que cette possibilité d'emploi pourrait servir à recruter de nouvelles compétences. En outre, le ministère retire peu d'avantages d'une situation où les divers services se « volent » réciproquement leurs effectifs. De toute manière, dans une situation marquée par les retraites et par la non-disponibilité immédiate de certaines compétences à l'extérieur de l'administration, certaines personnes seront tôt ou tard promues. Il importe, dans un tel contexte, que les mesures de dotation individuelles tiennent compte de l'ensemble de la situation.

Récapitulation par les animateurs et les participants de la table ronde

Ce cas illustre un problème courant et épineux pour les gestionnaires. La discussion a fait ressortir un nombre remarquable d'opinions convergentes ainsi que certaines façons intéressantes d'aborder le cas.

Dans de telles situations, il convient d'adopter une approche équilibrée à la dotation, mettant l'accent sur la communication avec l'équipe et sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique. Il est essentiel, tant dans le secteur public que privé, d'encourager ce dialogue à tous les niveaux si l'on veut demeurer dans la course.

Au chapitre des politiques en matière de ressources humaines, il importe de souligner que les grands secteurs prospères, tel que celui des services financiers, dont certains sont peu syndicalisés, se sont dotés de règles de gestion des ressources humaines semblables à celles de la fonction publique. Ces règles sont d'ailleurs une nécessité dans ces entreprises hautement concurrentielles afin que les employés se sentent appréciés, ce qui permet de conserver leurs services.

L'une des grandes différences que l'on note entre la fonction publique et le secteur privé réside dans le fait que le secteur privé recrute directement de nouveaux employés au niveau des gestionnaires intermédiaires plutôt que principalement aux premiers échelons, comme c'est le cas dans la fonction publique.

L'exigence de diversité est parfois perçue comme biaisant l'équité du milieu de travail. Cependant, si la fonction publique peut en arriver à exprimer clairement ses valeurs partagées et si les gestionnaires s'engagent sans réserve à mettre en œuvre ces valeurs de manière juste et transparente, les employés accepteront alors le rôle de la diversité dans la dotation.

C'est là l'expérience qu'on a acquise à Affaires indiennes et du Nord canadien, par exemple, ministère dans lequel 50 p. 100 des postes seront un jour comblés par des Autochtones. Le sondage des fonctionnaires fédéraux n'a pas relevé d'insatisfaction notable à l'égard de la dotation dans ce ministère.

La dotation doit être empreinte de créativité et reposer sur de nombreux moyens différents pour produire des résultats équilibrés. Il serait valable d'utiliser à cette fin un processus de concours publics pour constituer un bassin d'employés qualifiés pouvant être affectés rapidement en poste.

En résumé, les gestionnaires doivent faire preuve de leadership et se donner une approche équilibrée en matière de dotation, en tenant compte des intérêts plus vastes de leur direction et de leur ministère au chapitre de la représentativité. Il importe de souligner que la recherche de la compétence ne produit pas à elle seule la représentativité et que ces deux valeurs doivent être combinées harmonieusement. Finalement, on ne saurait exagérer l'importance du dialogue.

CAS 2 : « QUI EST RESPONSABLE ICI? »

Responsabilité du point de vue des ministres et de leurs sous-ministres

Une compagnie canadienne a élaboré le produit S, additif chimique en son genre, qui prolonge la durée d'entreposage et le rendement de graines utilisées aux fins de récoltes commerciales. Selon les tests effectués par la compagnie, le produit S est sûr et efficace lorsqu'on l'utilise tel qu'indiqué.

Cette compagnie est située dans la circonscription d'un ministre fédéral qui a appuyé de façon constante les améliorations agricoles contribuant au mieux-être de tous les consommateurs canadiens. Le ministre, il va sans dire, est également heureux de l'expansion prise par cette compagnie en raison de son nouveau produit. Cependant, plusieurs groupes de pression environnementaux critiquent le produit S qui, selon eux, pourrait nuire à la santé des humains et à celle des animaux.

À l'origine, le produit S avait été approuvé pour être utilisé par les fournisseurs de graines, mais, étant donné son succès, les responsables fédéraux de la santé et de l'agriculture en ont permis l'utilisation par des fermiers lorsque l'entreposage à long terme de graines s'avère difficile. L'utilisation du produit S a immédiatement augmenté de façon phénoménale. Cependant, le nombre d'inspecteurs sur le terrain a été réduit au cours des dernières années et les autorités ne savent que très peu de choses sur la manière dont le produit S est utilisé présentement.

Les médias rapportent depuis plusieurs mois qu'un produit chimique apparenté étroitement au produit S cause des malformations congénitales chez les animaux, ainsi que de curieux problèmes de santé chez les animaux de ferme où le produit S est appliqué. Les instances fédérales sont préoccupées et commencent à concevoir des tests pour vérifier les effets secondaires du produit S, mais le gouvernement continue d'n favoriser l'utilisation.

Puis un enfant, vivant dans une ferme où on fait un usage soutenu du produit S, tombe gravement malade et présente des symptômes semblables à ceux contre lesquels les groupes environnementaux avaient mis en garde; ceci soulève un tollé chez le public. Les utilisateurs du produit contre-attaquent en montrant que ses effets secondaires sont négligeables s'il est utilisé selon les instructions. La question est soulevée au Parlement, et les médias nationaux exigent une enquête publique sur la façon dont les produits de ce type sont approuvés et réglementés.

Les ministres de la Santé et de l'Agriculture estiment que l'appui que devaient leur apporter les fonctionnaires a fait gravement défaut; ces derniers ne les ont pas avisés assez tôt des risques pour la santé. Par ailleurs, plusieurs employés de l'État ont indiqué à des collègues qu'ils feraient des déclarations publiques si des mesures n'étaient pas prises rapidement afin d'éliminer cette menace.
Le Cabinet est divisé quant à la question de savoir, d'une part, s'il devrait enjoindre que l'on cesse immédiatement de fabriquer ce produit et qu'on le retire du marché, et, d'autre part, d'établir qui devrait assumer la responsabilité de ce problème. Les ministres de la Santé et de l'Agriculture sont appelés pour témoigner devant les comités parlementaires de la santé et de l'environnement afin d'expliquer le plan d'ction qu'ls ont suivi jusque là.

Dilemme

La question éthique fondamentale est la suivante : « Que devrait faire le gouvernement? »

De plus, la question de responsabilité doit être abordée comme suit :

- Quelles sont les responsabilités des ministres, des sous-ministres et des fonctionnaires?
- À qui doivent-ils rendre compte – au Parlement, au Premier ministre, au public, aux organismes centraux, aux organisations de la fonction publique?
- Quelles conséquences personnelles devraient subir les ministres, les sus-ministres ou les fonctionnaires visés lorsque le public reproche au gouvernement sa ligne de conduite?

Ce cas est hypothétique. Il a été élaboré uniquement à des fins de discussions et ne se rapporte à aucune situation particulière de conduite douteuse.

TROIS PERSPECTIVES FACE AU DILEMME

Méthode 1 : Continuer de fabriquer le produit S pendant que les recherches se poursuivent

Cette intéressante étude de cas comporte les principaux ingrédients d'un désastre politique et bureaucratique :

- La santé publique est à risque. Les questions de santé publique sont cruciales.
- L'histoire a déclenché un tollé dans le public et les médias.
- Le public craint les produits chimiques qui peuvent être dangereux.
- Le public veut savoir les faits.
- On proteste contre la menace à la santé d'un enfant.
- Deux ministres se sentent trahis parce qu'on ne les a pas mis en garde assez tôt.

Il y a deux questions secondaires importantes :

- Le fabricant du produit S est situé dans le comté d'un ministre du Cabinet qui a continuellement appuyé les améliorations dans le domaine agricole au profit de tous les consommateurs canadiens.
- Le nombre d'inspecteurs sur le terrain a été réduit au cours des dernières années et les autorités en savent peu sur la manière dont le produit S est appliqué.

Le fait que le Cabinet ait été saisi de l'affaire témoigne de sa gravité et de son importance, et il y a eu une grave défaillance dans le processus décisionnel. Les questions de ce genre ne devraient jamais se rendre au niveau du cabinet.

Dans cette étude de cas, quatre questions revêtent une importance cruciale : 1) Que s'est-il passé? 2) Que doit-on faire? 3) Qui est responsable? 4) Qui doit porter le blâme?

Pour examiner l'affaire, il faudrait essayer de nous mettre dans les souliers des ministres ou des sous-ministres.

Il y a la question de la réglementation des tests et de l'approbation d'un produit chimique qui devient un maillon de la chaîne alimentaire; le processus de testage et d'approbation relève des experts. Le ministre doit veiller à ce que les processus conçus pour protéger la santé publique soient fiables.

Dans les souliers des sous-ministres ou de leurs représentants, nous devrions tenter d'avoir des réponses aux questions suivantes au sujet des faits et de la chronologie. Il n'est possible de déterminer la responsabilité appropriée qu'une fois que les faits sont connus clairement :

- Quand les sous-ministres ont-ils été informés des problèmes et des événements? Qu'ont-ils fait? Ont-ils soulevé cette affaire auprès de leur ministre respectif?
- Les représentants croient-ils sans l'ombre d'un doute que le produit est sans risques?
- Si l'innocuité du produit diminue lors de l'utilisation alors qu'elle est la responsabilité du ministère relativement à la mise à essai de l'utilisation?
- A-t-on tenu compte des préoccupations des groupes de protection de l'environnement?
- A-t-on établi des comparaisons entre le produit S et son proche parent dangereux?
- A-t-on émis des avertissements et des mises en garde à l'intention du public et des utilisateurs?
- Les ministères, les ministres et le gouvernement en général peuvent-ils se permettre d'attendre les résultats d'enquêtes plus approfondies avant de prendre des mesures?
- Le produit S a-t-il été testé et approuvé par d'autres gouvernements?
- A-t-on élaboré des stratégies de communication et des plans de communication?
- A-t-on procédé à des consultations entre les ministères? Il y a un risque que, lorsque de telles consultations n'ont pas lieu, des problèmes soient omis.
- Les ministres et les sous-ministres sont-ils convaincus qu'un processus existe pour déterminer, repérer et gérer les problèmes qui surviennent?
- Les représentants ont-ils informé les ministres suffisamment pour qu'ils fassent rapport au parlement?

Les éléments essentiels de cette affaire sont la transparence, la rapidité et la crédibilité.

Conseils aux ministres et au cabinet

Il faut plus de temps pour étudier la relation entre le produit S et son proche parent dangereux. Le produit S offre de grands avantages au domaine de l'agriculture. Maintenir le produit. Pacifier les groupes environnementalistes prophètes de malheur. Des situations semblables peuvent être nouvelles pour certains parlementaires, mais nous avons déjà vécu ce genre de circonstances. Le problème ne disparaîtra pas.

Méthode 2 : Restreindre l'utilisation du produit S

Lorsque vous êtes dans le pétrin, ce n'est pas nécessairement la faute de vos ennemis; d'autre part, ce ne sont pas nécessairement les amis qui vous en sortent. Dans une situation semblable, il faut se faire discret et garder le silence.

Il y a quatre considérations pertinentes dans cette affaire :

- Bon sens – servez-vous en.
- Faits – demeurez-en aux faits que vous connaissez et n'y mêlez pas les émotions, les opinions et la politique.
- Responsabilité – Qui fera le prochain pas?
- Leadership – Qui doit prendre la situation en main?

Les faits suivants sont cruciaux dans cette affaire :

- Le produit S a été émis (avec des directives) pour les fournisseurs de semences seulement.
- Le produit S s'utilise maintenant à une plus grande échelle que prévu.
- Le public et les médias craignent que le produit ne présente des risques. Pourquoi cette préoccupation n'a-t-elle pas été soulevée lors des discussions ministérielles?
- La santé publique est toujours un enjeu important, surtout quand il est question de la santé des enfants.
- D'autres faits sont-ils disponibles ou même un genre de rapport qui pourrait aider à clarifier la question?

En qualité de sous-ministre vous devriez demander – qui, quoi, quand, où, pourquoi, comment? Par exemple, qui est concerné? Quand avons-nous su?

Stratégie générale recommandée

Régler le problème et établir plus tard la responsabilité. Élaborer une info-capsule et faire passer le principal message aux utilisateurs, aux fabricants et au public dans les vingt-quatre heures qui suivent.

Prochaines étapes

Les ministres ne participent pas au processus de réglementation; les élus devraient se tenir loin du processus de réglementation. Il faut trouver un porte-parole crédible qui a les connaissances techniques et les compétences médiatiques – pas un ministre ni même un sous-ministre. Comme la santé publique et celle d'un enfant sont en jeu, restreindre le produit à l'utilisation prévue initialement. Émettre des avertissements à tous les utilisateurs et procéder à des tests plus approfondis.

Méthode 3 : Bannir la fabrication et l'utilisation du produit S

Cette affaire sera soulevée immédiatement lors de la période de question. Si les ministres n'ont pas été informés et qu'ils évitent la question pendant la période de question, ils seront assaillis de nouveau lors du point de presse.

Un ministre qui perd la tête dans son ministère risque vraiment de la perdre au cabinet comme on a pu le voir dans l'affaire du thon contaminé.

Quelqu'un a pu omettre d'informer convenablement le ministre, mais ce n'est pas le temps de chercher un responsable.

Il faut connaître les faits, mais on sait que le cabinet ne fondera pas sa position sur des certitudes absolues. Les analyses peuvent être incomplètes. Les procédures peuvent être plus ou moins exactes. Il n'y a pas de lien établi entre le produit S et la maladie de l'enfant. Les ministres prennent plutôt des décisions en fonction de la perception et de sorte à limiter les dommages politiques.

Dans le présent cas, le cabinet est divisé et déchiré entre les questions d'ordre économique pour le fabricant et les coûts possibles pour le gouvernement si les médias établissent ultérieurement un lien entre la maladie et le produit S.

Les ministres veulent limiter les dégâts. Ils seront en faveur d'arrêter la fabrication du produit S. Le gouvernement tentera de tracer un portrait de cette affaire comme étant une situation noire ou blanche, mauvaise ou bonne, et décidera ensuite d'appuyer la seule option acceptable ou bonne, que le public appuiera à son tour.

(Cela soulève la question d'éthique – une décision devrait-elle être prise en fonction des relations publiques ou des communications dans un effort de présenter une bonne image du gouvernement du jour? Ou, le cabinet devrait-il prendre une position plus ferme et attendre d'avoir plus de faits?)

Sur qui doit-on rejeter le blâme?

Bien que le rejet du blâme soit une préoccupation secondaire, il faut traiter de la question. Les organisations non-gouvernementales et les médias poursuivront l'affaire et demanderont des réponses. Le fabricant voudra reprendre sa production. Les comités parlementaires concernés voudront aussi poser des questions et obtenir des réponses directes.

Il faut répondre aux questions suivantes :

- Existe-t-il des procédures de testage et d'approbation? Sont-elles clairement énoncées? Le cas échéant, les procédures ont-elles été appliquées?
- Si des procédures claires existent et ont été appliquées, alors comment peut-on expliquer les signaux d'alarme?

Les fonctionnaires sont responsables de l'existence et de la clarté des règlements et procédures, ainsi que de l'application de ces règlements et procédures. Si les fonctionnaires ne s'acquittent pas de ces responsabilités, ils devraient porter le blâme et recevoir le traitement prévu dans les règles de la fonction publique.

Si les règlements et les procédures sont claires et qu'elles ont été appliquées adéquatement, alors ce n'est pas la question de faire porter le blâme, et il peut exister un défaut de conception dans les règlements et procédures comme tels. Les règlements et procédures ministériels doivent être examinés mais pas par voie d'enquêtes publiques comme le réclament les médias. Il s'agit d'un moyen onéreux, non efficient et long pour arriver à la vérité.

Le fabricant est légalement responsable des directives d'utilisation du produit S. Les utilisateurs sont responsables de suivre ces instructions et d'utiliser le produit convenablement; les utilisateurs n'ont aucun recours dans le cas d'une utilisation non appropriée.
Il existe une différence entre la responsabilité légale et la perception du public à l'égard de la responsabilité.

Un ministère peut être blâmé parce qu'il n'a pas vérifié l'utilisation d'un produit. Toutefois, le rôle des ministères est de régler les problèmes non pas nécessairement de les prévenir, selon l'argent et les ressources disponibles.

Quatre signes d'avertissement

Lorsque des organisations environnementalistes non gouvernementales affirment qu'il existe un problème et protestent, ces indications peuvent être fiables; toutefois, les fonctionnaires devraient prendre des notes, traiter ces protestations comme des avertissements et en évaluer la validité. Le ministre devrait être alarmé par les articles à répétition dans la presse sur le sujet.

Si des préoccupations existaient dans les ministères au sujet de l'innocuité du produit, alors ces préoccupations auraient dû être transmises aux sous-ministres. Ceux-ci auraient alors décidé si les ministres devaient être informés. Les ministères doivent agir – demander au fabricant d'effectuer d'autres tests, mettre le public en garde ou examiner le produit.

Les rapports dans les médias au sujet de menace à la santé humaine et à la santé animale devraient avoir été relevés par le secrétaire médiatique et les experts techniques des ministères. Des notes informatives auraient dû être préparées.

Le plus grave message d'avertissement est que l'enfant semble être malade pour des raisons liées au produit. Les avocats vous diront qu'il n'y a pas de connexion de cause à effet entre la maladie de l'enfant et le produit. Les fonctionnaires, les ministres et les sous-ministres vivent toutefois dans un monde de perceptions. Le public percevra l'affaire comme un choix entre la vie d'un enfant et le coût d'arrêt de la production d'un produit chimique. Dans les circonstances, la bonne décision ne semble être que l'arrêt de la production du produit.

FACTEURS CONSIDÉRÉS ET SOLUTIONS PROPOSÉES

CONTRIBUTIONS DES PARTICIPANTS

Dans cette affaire des réclamations contradictoires entrent en jeu relativement à la santé publique et aux avantages économiques d'un produit.

Le principe de précaution –arrêter toutes les applications du produit S immédiatement – devrait avoir été souligné et devrait s'appliquer dans les situations semblables et dans les situations de l'ordre de la « maladie de la vache folle » en Grande-Bretagne.

Les fonctionnaires ont des rôles à jouer tant dans la mise en marché des produits que dans la protection de la santé publique par l'établissement de procédures de réglementation et de contrôle et par leur application. Les fonctionnaires doivent déterminer les risques possibles et en aviser les ministres et le public.

Les fabricants ont des responsabilités également. Dans certains cas, ils ont volontairement retiré leur produit ou les ont limités (par exemple, le retrait de Tylenol du marché).

Dans ce cas, il y a une possibilité de conflit entre les valeurs de loyauté envers le ministère et l'intérêt public.

Une décision devrait-elle être fondée sur des faits ou une perception? Le fait de fonder les décisions uniquement sur les perceptions (en l'absence de faits) aura un effet paralysant.

Le produit devrait-il être retiré du marché ou devrait-on en limiter l'utilisation? Les utilisateurs (fermiers), ainsi que les fabricants, devraient participer à la décision concernant les actions à suivre.

Cette crise démontre qu'lle doit être gérée (plans médiatiques, consultations avec les intervenants et autre recours), mais il est difficile de prendre du recul face aux problèmes immédiats et d'en définir les questions essentielles.

Les affaires semblables sensibilisent davantage le public tout en réduisant le niveau de tolérance face aux erreurs.

Les ministres sont responsables aux yeux du public. Ils devraient prendre une mesure claire en stoppant la fabrication et la distribution du produit afin de se donner du temps pour collecter les faits.

Il incombe au sous-ministre d'affecter les ressources et d'équilibrer les attentes du public à l'égard de la sécurité et les exigences de ce même public en matière de compressions des dépenses.

Une défaillance a eu lieu lorsque l'utilisation originale du produit a été étendue. Les utilisateurs ont aussi des responsabilités, mais étaient-ils suffisamment informés et ont-ils reçu la formation adéquate? Les inspecteurs et les autorités de réglementation ont-ils assuré un suivi convenable?

Il est extrêmement coûteux de réduire les risques à néant, alors il faut accepter qu'il existe des risques et verser des indemnités lorsqu'il est justifié de le faire.

Récapitulation par les animateurs et les panélistes

Dans ce genre d'affaires, on est toujours tenté de réagir démesurément et il y a toujours des crises possibles qui attendent en coulisse.

En l'occurrence, il y a eu une véritable défaillance dans les communications. Le sous-ministre devrait accorder plus d'attention aux articles de la presse et poser des questions directement à son ministère.

Dans les cas où les règlements sont mis en cause, les fonctionnaires (non les ministres) devraient avoir la priorité de réponse. Les ministres sont responsables des niveaux de ressources.

Les fonctionnaires doivent traiter les faits et fournir aux sous-ministres la meilleure information possible en se fondant sur les faits disponibles. Il incombe aux sous-ministre d'ajouter d'autres considérations au sujet de la perception du public et du bien du public.

Il faut faire un compromis entre le principe de précaution et la réaction démesurée.

Il faut appliquer le principe de précaution et déclarer un moratoire sur le produit jusqu'à ce que plus de faits soient recueillis et connus, en raison de la perception évidente d'une menace pour la santé publique.

La situation n'aurait jamais dû se produire; plus on permet à une situation de se détériorer et plus il faudra prendre des mesures sévères.

Il faut procéder à un post-mortem profond et systématique pour déterminer ce qui a fait défaut et comment éviter la répétition d'une telle situation. Un partage plus rapide de l'information aurait pu empêcher cette situation de se produire.

Les problèmes de ce genre continueront de survenir en raison des produits innovateurs, comme par exemple dans les secteurs de la manipulation génétique et la biotechnologie, qui entraînent des effets secondaires sans que suffisamment d'information soit disponible.

En réalité, l'utilisation de technologie innovatrice présente des risques pour la santé et la vie humaine. Le principe de précaution doit s'appliquer dans l'utilisation de technologie innovatrice mais les fonctionnaires doivent savoir qu'une application trop pointue de ce principe fera échec aux avantages de cette innovation.

Afin de traiter du nombre inévitablement croissant de problèmes semblables, nous devrons continuer de peaufiner nos compétences dans l'application de notre jugement et nos valeurs. L'information doit circuler librement et les fonctionnaires doivent travailler dans un climat où ils peuvent assumer leur responsabilité de « donner l'heure juste ». Les fonctionnaires doivent poser des questions lorsqu'ils soupçonnent l'existence de risques pour la santé ou la sécurité du public.

Les situations sont plus complexes lorsque des valeurs contradictoires sont en jeu. Les enjeux et les valeurs dans ce cas comprennent :

- perception du public vs. faits,
- priorité des citoyens sans réaction démesurée,
- santé publique vs. confiance envers le gouvernement, et
- transparence vs. besoin de confidentialité.

Ces dilemmes peuvent se résoudre grâce au dialogue franc et à la discussion au sujet des valeurs et de l'éthique parmi les parties intéressées. Nous devons créer un espace sûr pour permettre la tenue de discussions dans tous les ministères.

CAS 3 : « AMI OU ENNEMI? »

Les conflits d'intérêts dans le cadre des relations internationales

Les représentants d'un pays d'accueil ont demandé au gouvernement du Canada de coordonner la livraison d'un important ensemble de produits pour améliorer l'infrastructure locale. Le projet prévoit l'organisation d'une mission comportant un grand nombre de gens d'affaires bien connus qui se rendrait dans le pays, ainsi que des garanties d'emprunt et d'autres formes de soutien de la part du Canada. Ces efforts ouvriraient des portes aux entreprises canadiennes en leur donnant l'occasion de faire des affaires avec ce pays. Les améliorations de l'infrastructure proposées seraient les conditions préalables du développement économique à plus long terme.

La promotion des droits de la personne n'est malheureusement pas le point fort du pays d'accueil. La police et l'armée emprisonnent d'emblée les personnes soupçonnées de se livrer à une opposition politique non violente sans leur donner la protection de la loi. Bien des gens ont été traités d'une manière révoltante et certains ont tout simplement disparu après leur captivité. Depuis des années, des groupes internationaux de défense des droits de la personne exercent des pressions pour faire reconnaître ces abus et forcer le pays d'accueil à y mettre un terme.

L'amélioration des relations entre le pays d'accueil et le Canada pourrait donner aux autorités canadiennes l'occasion de faire pression sur le gouvernement du pays d'accueil pour améliorer la gouvernance et l'application de la démocratie. De plus, les grandes entreprises canadiennes se sont engagées à reconnaître les droits fondamentaux de la personne dans la conduite des affaires et pourraient avoir un effet positif sur la situation. Par contre, en intensifiant ses relations avec ce pays, le Canada peut donner à la communauté internationale l'impression d'approuver son comportement. Il se peut aussi qu'une vague de réfugiés viennent chercher l'asile politique au Canada pour échapper à la persécution, ce qui compromettrait les relations entre les deux pays et diminuerait sensiblement le réservoir des talents du pays d'accueil.

De temps à autre, l'actualité dans le pays d'accueil est largement commentée par les journalistes du Canada, et l'envoi d'une mission commerciale déclencherait probablement une nouvelle série de reportages.

Quel comportement éthique pourrait adopter le gouvernement du Canada et ses partenaires commerciaux? Quelles sont les valeurs fondamentales de la fonction publique menacées ici?

Ce cas est hypothétique. Il a été élaboré uniquement à des fins de discussions et ne se rapporte à aucune situation particulière de conduite douteuse.

TROIS PERSPECTIVES FACE AU DILEMME

Approche 1 : Donner suite au projet de mission commerciale

Il s'agit d'une très vieille question au sujet de laquelle il ne devrait pas être nécessaire de reprendre le débat. Nous sommes, comme nous l'avons tous appris depuis la petite école, une nation commerciale. Notre croissance économique est tributaire du commerce extérieur. Notre marché intérieur est définitivement trop restreint. Dans l'économie concurrentielle mondiale, l'endroit le plus favorable pour accroître les exportations est le monde en développement.

Nous envoyons régulièrement des missions commerciales gouvernementales dans toutes les parties du monde pour contribuer à améliorer la commercialisation internationale de nos produits. Le monde des affaires est très heureux de ces missions commerciales dirigées par le gouvernement. Les ministres contribuent à l'organisation de missions de la sorte, aussi bien pour rehausser leur profil que pour profiter d'un moyen précieux de pénétrer les marchés.

La question éthique qui se pose est de déterminer si la responsabilité de respecter les principes déontologiques appartient au gouvernement ou aux entreprises. Les principales entreprises canadiennes soutiennent qu'elles observent les principes de la déontologie : elles ont leurs propres codes de conduite. En outre, les pratiques déontologiques des grandes entreprises fournissent un bon exemple aux petites entreprises participant aux échanges commerciaux. Le monde des affaires est d'avis qu'il est mieux placé pour gérer le respect des principes déontologiques dans les échanges commerciaux sans la réglementation gouvernementale.

Cependant, les prêts accordés pour fins d'échanges commerciaux par exemple, étant endossés par le gouvernement, le gouvernement a manifestement un rôle à jouer dans la déontologie liée aux échanges commerciaux. Les entreprises devraient se conformer dans une certaine mesure aux règles gouvernementales dans les cas où intervient une participation gouvernementale. Le gouvernement et le monde des affaires ont l'un et l'autre avantage à faire la promotion des valeurs canadiennes (par exemple pas de pots-de-vin, pas de trafic d'influence). Il y aurait lieu d'éviter de confondre ces questions de déontologie des affaires avec les questions plus vastes liées aux droits de la personne qui sont traitées de façon plus convenable de gouvernement à gouvernement.

Il y aurait lieu de donner suite au projet de mission commerciale dans les meilleurs délais.

Approche 2 : Les droits de la personne ont une importance primordiale

Il conviendrait que le gouvernement canadien prenne toutes les précautions voulues avant d'accorder un appui visible sous la forme de l'envoi d'une mission commerciale dans un pays dont la réputation est discutable dans le domaine des droits de la personne. Une mission de ce genre à laquelle les médias accordent une forte importance serait considérée comme un appui tacite à des mauvais traitements dans le pays hôte.

Les interventions du gouvernement canadien ne doivent pas gêner le développement démocratique. La mise en valeur des droits de la personne sur la scène internationale est une partie essentielle de la politique étrangère du Canada. En 1994, le gouvernement a réaffirmé l'importance des droits de la personne, non seulement en tant que valeur fondamentale, mais également en tant qu'élément indispensable de sociétés démocratiques et prospères stables, en paix les unes avec les autres.

En notre qualité de fonctionnaires, nous devons nous rappeler nos propres valeurs fondamentales, notamment la démocratie, la règle de droit et l'honnêteté. Nous devons également nous rappeler nos engagements internationaux, notamment les diverses conventions des Nations Unies ayant trait aux droits de la personne.

En outre, il est important de noter que le Canada accepte des réfugiés du pays hôte. De façon générale, les niveaux d'acceptation de réfugiés fuyant la persécution sont élevés. Il semblerait illogique d'accorder une approbation tacite à un régime répressif par l'envoi d'une mission commerciale, tout en acceptant d'autre part un grand nombre de réfugiés qui s'en évadent.

De plus en plus, la population canadienne en général reconnaît l'importance du rôle des banques et des sociétés internationales relativement à l'amélioration du respect des droits de la personne – cette responsabilité n'appartient pas uniquement au gouvernement (retenons-en comme preuve les mouvements de protestation qui se sont exprimés à Seattle et à Montréal).

Il y aurait lieu d'éviter d'accepter inconditionnellement l'idée que les échanges commerciaux et les autres modes d'engagement constituent le moyen le plus sûr d'inciter les États à améliorer leurs réalisations dans le domaine du respect des droits de la personne. Les sociétés, les organismes non gouvernementaux (ONG) et les autres intervenants privés ont un rôle utile et crucial à jouer. Cependant, ce constat ne devrait pas dissuader les gouvernements de profiter de tous les leviers de pouvoir qu'ils ont à leur disposition : contestation des réalisations des autres États dans le domaine des droits de la personne, mesures commerciales et sanctions.

Avant de procéder à l'envoi d'une mission commerciale, le Canada devrait :

- se demander si quelques-unes des violations des droits de la personne sont la conséquence de la faiblesse des institutions publiques et si elles sont commises par des intervenants publics ou privés;
- chercher à obtenir un engagement à réaliser des progrès dans le domaine du respect des droits de la personne;
- créer des mécanismes de contrôle; et
- inciter de toute urgence le pays hôte à accomplir des progrès dans les tribunes multinationales.

Une fois que les progrès auraient été accomplis dans ces domaines, le gouvernement canadien pourrait songer à procéder à des échanges commerciaux avec circonspection.

Une intervention dans le domaine des droits de la personne est nécessaire de la part des sociétés. Dans l'approche n 1 ci-dessus, on nous a dit que la plupart des sociétés possèdent des codes de déontologie de bonne qualité touchant les questions fondamentales comme la santé, l'environnement, le travail des enfants et les salaires. Cependant, Ed Broadbent, lorsqu'il était dirigeant du Centre des droits de la personne de Montréal, maintenait que la présence de codes de déontologie n'est pas suffisante – que les sociétés et leurs codes doivent faire l'objet de suivis indépendants. En outre, une partie des profits réalisés par les entreprises devrait être affectée aux travaux des groupes qui militent en faveur des droits de la personne. Les sociétés doivent jouer un rôle dans les domaines de l'alphabétisation, de l'éducation et de la santé.

Dans l'intervalle, l'ACDI et d'autres institutions gouvernementales devraient aider les entreprises internationales à favoriser l'amélioration de la gouvernance et des institutions démocratiques. Les institutions devraient également aider les ONG à appuyer la société civile.

Les droits de la personne constituent un sujet de préoccupation de toute première importance que le Canada doit continuer de mettre en valeur, compte tenu de sa réputation dans le domaine.

Approche 3 : Équilibre – Travailler avec les entreprises en faveur des droits de la personne

Le rôle du fonctionnaire est d'en arriver à un compromis, sans glisser dans la médiocrité, entre une position avant-gardiste et l'excès de compassion. À noter qu'il est très difficile de soulever des questions fondamentales dans le cadre d'un projet particulier. Les questions fondamentales doivent être réglées une par une.

Il est également important de noter que 40 p. cent de notre PIB proviennent des échanges commerciaux; il s'agit là du niveau le plus élevé dans les pays de l'OCDE. En outre, la population du monde s'accroît à un rythme extrêmement rapide. Or la presque totalité de cette croissance s'effectue dans les pays en développement.

On constate un écart de valeurs entre ce qui se fait dans les pays en développement et ce avec quoi les Canadiens sont à l'aise. La gestion de l'écart a été confiée au premier chef au secteur privé constitué principalement de sociétés essentiellement anationales. Cependant, lorsque des deniers publics sont en jeu, les fonctionnaires doivent témoigner des valeurs culturelles et spirituelles de leur pays. Par conséquent, il est nécessaire d'apprendre à gérer l'écart dans le cadre d'un projet particulier.

Les ministres sont des spécialistes de la gestion de l'écart entre les valeurs nationales et les projets étrangers. Bien entendu, lorsque l'écart est trop grand, il devient plus pénible de le gérer. Comme le dit Sir Humphrey dans « Yes, Minister », le ministre devra être audacieux ou courageux. S'il est audacieux, il risque de perdre son siège; s'il est courageux le gouvernement risque de s'effondrer.

Les écarts entre les valeurs ne surviennent pas uniquement entre les pays industrialisés et les pays en développement. Dans l'affaire du scandale de corruption de la Lockheed, le

gouvernement japonais s'est effondré. En réalité, cette catastrophe a donné lieu à l'élaboration de codes de déontologie par les grandes entreprises américaines. La plupart des grandes entreprises de premier plan réussissent bien sous ce rapport. La création d'un vérificateur général international chargé de superviser ces codes d'entreprise n'est pas une bonne idée, parce qu'elle imposerait encore un autre ensemble de valeurs.

Il convient de reconnaître que l'écart entre les valeurs est un phénomène inévitable – il est tout à fait impossible de le supprimer en créant un ensemble international de valeurs. L'écart doit être géré au moyen d'un dialogue visant à créer une compréhension.

Le secteur privé a un rôle important à jouer dans un développement économique qui favorise l'émergence des droits de la personne et diminue l'écart. L'imposition du respect gouvernemental des droits de la personne par les gouvernements eux-mêmes ne mène à rien. Par contre, il faut se garder d'avoir à l'égard de l'industrie une attitude de laisser faire et de lui accorder des fonds publics. Les sociétés doivent établir des valeurs communes **avant** que les valeurs en question donnent lieu à des problèmes cruciaux dans le cadre d'un projet. Les questions liées aux droits de la personne sont fondamentales et constituent une part légitime des énoncés de valeur de ce genre.

Il existe bel et bien un terrain d'entente pratique et pragmatique nécessitant à la fois l'intervention du gouvernement et celle du secteur privé, mais il doit faire l'objet d'un débat public pour constituer une base générale d'entente. L'écart entre les valeurs doit être bien saisi et géré.

FACTEURS ENVISAGÉS ET SOLUTIONS PROPOSÉES

CONTRIBUTIONS APPORTÉES PAR LES PARTICIPANTS

Le cas évoqué fait écho à notre expérience de travail. Il se présente aujourd'ui des cas de ce genre et leur nombre va s'accroître dans l'avenir. Il est impossible de les éviter.

Contrairement à ce qu'un panéliste a laissé entendre, le volume de nos échanges commerciaux avec les pays en développement est peu élevé – la plus grande partie de nos échanges commerciaux se font avec les États-Unis. Par conséquent, pourquoi les Canadiens ne pourraient-ils pas insister de façon plus rigoureuse sur l'amélioration du respect des droits de la personne de la part de nos partenaires commerciaux? Le Canada s'astreint actuellement à des normes exigeantes en matière de respect des droits de la personne – le Canada occupe le quatrième ou le cinquième rang de l'Index des Perceptions de la Corruption de Transparency International. Par conséquent, 95 p. cent des pays ne respecteraient pas nos normes.

Nous devrions insister non seulement sur les droits de la personne, mais également sur l'impact environnemental. Nous devrions nous abstenir d'accorder des subventions sans la présence de règles suffisantes pour régir les aspects environnementaux et autres. Ces règles seraient différentes selon les catégories de denrées visées – les centrales nucléaires exigeant des règles plus rigoureuses que les produits de consommation, pour n'en donner qu'un exemple.

En ce qui concerne le rôle du politicien par rapport à celui du fonctionnaire – le fonctionnaire doit être habile à analyser les risques et à faire connaître les solutions disponibles afin de permettre au ministre de prendre une décision.

Les décisions relatives aux missions commerciales à envoyer dans des pays comme celui qui nous occupe devraient être prises une par une, après examen de divers facteurs, notamment les motifs pour lesquels il y a lieu d'aller dans ce pays, en tout premier lieu. Le Canada a-t-il des chances d'accroître son influence dans la région visée? D'autres pays ont-ils fait davantage pour exercer des pressions sur le gouvernement du pays hôte afin qu'il améliore ses réalisations sur le plan du respect des droits de la personne? Quelles sont les possibilités de changement dans le pays hôte? Dans le cas qui nous occupe, il semble préférable d'attendre et de vérifier si le pays commencera à améliorer ses réalisations sur le plan du respect des droits de la personne, avant de s'engager dans le projet.

On ne sait pas trop ce que devraient être les valeurs fondamentales dans des projets comme celui-là. Le Canada devrait s'abstenir d'agir en missionnaire et d'imposer un changement de valeurs au pays hôte. Il faudrait procéder avec beaucoup de délicatesse lorsqu'on impose aux autres les valeurs et les principes déontologiques canadiens, et éviter l'ethnocentrisme.

Le fait d'insister sur l'intégrité des valeurs et des principes déontologiques dans les échanges commerciaux internationaux est un luxe des pays industrialisés. Nous ne pouvons pas nous attendre à ce que les valeurs et les principes déontologiques soient appliqués dans leur intégralité. Il nous faut agir conformément à certaines valeurs acceptables à l'échelle internationale – nous devrions utiliser les instruments internationaux d'intervention dont nous sommes signataires comme fondement des valeurs dont nous exigeons le respect avec insistance de la part de nos partenaires commerciaux.

Si nous utilisions la question de respect des droits de la personne pour rompre les liens avec le pays visé, nous risquerions de causer préjudice aussi bien aux travailleurs canadiens et à leur famille qu'à ceux du pays hôte. Les cas de ce genre exigent une diplomatie moins rigoureuse de la part du gouvernement – de fait, les entreprises ont elles-mêmes mis en œuvre des codes efficaces à l'égard de problèmes comme le travail des enfants.

Tous les ordres de gouvernement doivent conjuguer leurs efforts à ceux du secteur privé pour faire la promotion des valeurs canadiennes à l'étranger. C'est ce que nous nous efforçons de faire dans les missions commerciales et les contacts à long terme. Les missions commerciales ont un objet plus vaste que les seuls rapports commerciaux; elles stimulent en outre le développement économique du pays hôte. Les portes s'ouvrent peu à peu et il y aurait lieu d'entreprendre plusieurs catégories d'interventions en même temps.

Cependant, si nous pouvons peut-être minimiser l'importance du respect des droits de la personne pendant un certain temps, cette question étant cruciale pour les relations à long terme

avec le pays hôte – il y a des limites que l'on ne peut absolument pas franchir, par exemple, des cas où interviennent des sanctions internationales et même l'utilisation de la force.

Dans un cas comme celui-ci, il n'y a pas de bonne réponse. Il existe une zone grise où le principal instrument auquel nous puissions nous en remettre est de nous efforcer d'influencer les pratiques du pays hôte et où nous devons toujours tenir compte des réalités politiques du gouvernement et de la situation économique. À vrai dire, il nous faut négocier. Il nous faut influencer nos partenaires le mieux possible et en arriver à un terrain d'entente. Dans ce cas, il est impossible de séparer l'aspect démocratique et l'aspect économique des droits de la personne.

Le développement économique n'est pas toujours synonyme de bon développement – le développement efficace des institutions locales et les droits de la personne sont d'égale importance. Cette démarche devra faire appel à des moyens divers. Par exemple, il faudra appuyer les ONG pour leur permettre d'établir des ponts avec leurs contreparties de la société civile.

Il se peut qu'il soit difficile d'évaluer les conditions qui règnent dans divers pays – nous aurions avantage à axer nos efforts sur les pays où nous serons sûrs de ne pas nous attirer des ennuis et où nous pourrons changer les choses. Nous aurions également avantage à être proactifs et à utiliser de façon immédiate nos leviers politiques.

Nous pouvons conclure que ce n'est pas le bon moment pour envoyer une mission de grande envergure, étant donné que cette démarche met trop en relief les problèmes particuliers qui existent dans le pays hôte. Nous devrions commencer de façon modeste. Nous devrions tracer la voie en donnant aux autres pays un exemple de la façon dont nous faisons les choses au Canada.

La « bonne réponse » dans ce cas est que nous devrions établir un juste équilibre entre nos valeurs et mettre l'accent sur le respect des droits de la personne et l'aide humanitaire aux réfugiés et aider les entreprises canadiennes à créer des emplois. Par contre, la « réponse juste » dans ce cas est que la situation est très embrouillée – il faut tenir compte des facteurs politiques; il est très difficile de progresser dans le pays hôte; l'initiative risque de ne pas fonctionner.

Conclusion tirée par les modérateurs et les panélistes

L'élément crucial pour l'avenir des échanges commerciaux du Canada est le phénomène des marchés émergents – par exemple, le Brésil où la moitié de la population est âgée de moins de 16 ans. Dans les pays émergents, il se peut qu'il se pose des questions de grande importance liées aux droits de la personne – par exemple, au Nigéria où, à un moment donné, le Canada a dû fermer sa mission en guise de protestation contre les mauvais traitements. Par conséquent, il existe un seuil à ne pas franchir dans le domaine des droits de la personne, même dans une situation résolument favorable aux échanges commerciaux.

La raison pour laquelle nous ne discutons pas d'éthique avec les États-Unis est que l'écart est rassurant (peu importe que cet écart soit analysé du point de vue de l'étranger ou du point de vue intérieur). À vrai dire, depuis la conclusion de l'ALENA, nous devons considérer le marché américain (80 p. cent de nos échanges commerciaux) comme faisant partie de notre marché intérieur étendu.

Il serait avantageux de faire un recueil des énoncés de valeurs et d'éthique des entreprises multinationales. À noter que leurs intérêts commerciaux sont très raffinés – elles désirent obtenir une « licence publique » pour mener leurs activités (c.-à-d. l'approbation des travailleurs et des citoyens) ce qui à leurs yeux est préférable à « un permis du gouvernement » de mener leurs activités. Dans le domaine de l'écologie, les codes des multinationales semblent se fonder sur les normes les plus exigeantes du monde et supérieures à celles de la plupart des gouvernements.

Retenons une anecdote : Un réfugié d'un pays d'Afrique qui avait entendu dire qu'une discussion sur l'éthique s'annonçait dans une tribune de fonctionnaires a fait observer que, compte tenu de la bonne réputation du Canada, il est entièrement souhaitable que des discussions de ce genre aient lieu.

Les cas de ce genre témoignent du fait que lorsque deux ou plusieurs valeurs entrent en conflit, nous sommes en présence d'un dilemme éthique. Nous sommes confrontés à des situations de ce genre dans notre vie professionnelle de tous les jours. Nous devons examiner les situations et les principales valeurs qu'elles mettent en conflit, puis passer aux actes. Le dialogue, comme celui qui s'est fait place dans la séance d'aujourd'hui, mettant en présence des personnes de cultures différentes et de points de vue différents est très éclairant et très précieux.

Il n'existe pas de bonne réponse dans les cas comme celui qui nous occupe. Quelle que soit la ligne de conduite qui sera adoptée, il y a risque de préjudice. De là l'importance du dialogue pour minimiser le préjudice en question.

CAS 4 : « CE N'EST PAS ÉQUITABLE ! »

Le défi de la diversité pour les fonctionnaires

Une situation apparaît troublante au sein de l'unité de première ligne d'un ministère qui entretient des contacts intensifs avec la population canadienne. Plusieurs allégations ont été avancées récemment à l'effet que les membres de l'unité scrutent les dossiers de certains membres de minorités visibles plus que les autres, et exigent que ces membres prennent des mesures additionnelles avant d'obtenir lest prestations auxquelles ils ont droit.

Le directeur de l'unité vient de prendre sa retraite. Le ministère envoie le directeur N. en affectation spéciale. N. possède une vaste expérience en politique et des procédures sur la diversité, en plus de connaître à fond le travail du ministère. Dans le cadre de cette affectation, on demande à N. d'examiner attentivement la nature des contacts avec les minorités visibles et le public en général.

Au cours des premiers jours de son arrivée, N. observe P., un cadre supérieur, servir les clients avec calme et efficacité. Puis, N. remarque que P. exige d'un client d'une minorité visible qu'il fournisse de la documentation additionnelle, alors que N. sait pertinemment qu'une telle documentation n'est habituellement pas exigée des clients. Le client s'insurge en soulignant que cette demande nécessitera des visites et des lettres à de nombreuses institutions afin de recueillir l'information exigée, de même qu'un nouveau rendez-vous avec P. et un délai considérable avant de recevoir ces prestations. Le client affirme qu'un parent d'une autre ville n'a pas eu à fournir cette information. P. est inflexible et indique que ces documents additionnels doivent être fournis avant de poursuivre les démarches. De nombreux clients et membres du personnel observent la confrontation. Après d'autres protestations, le client quitte les lieux.

Plus tard au cours de la journée, le directeur N. rencontre P. et, dans le cours d'une discussion sur un certain nombre de questions, lui demande s'il désire discuter de l'incident du matin avec le client. P. indique que ce client a déjà fait des demandes qui posaient problème et fournit des documents peu fiables. Il ajoute que plusieurs clients ont fait récemment des demandes de prestations non étayées en utilisant des techniques similaires. Ces clients sont de plus liés entre eux.

Se fiant à son expérience, P. a pour objectif de faire respecter la loi et le règlement, et de mettre fin à ces pratiques chaque fois qu'elles se présentent. Cela pourrait exiger de faire preuve de plus de vigilance envers les membres de cette collectivité, mais le principe serait le même pour tout autre client ou groupe de client.

Quelle approche le directeur N. devrait-il privilégier en regard de cette situation? Comment pourrait réagir P., le cadre supérieur? Quelles sont les valeurs en jeu?

Ce cas est hypothétique. Il a été élaboré uniquement à des fins de discussions et ne se rapporte à aucune situation particulière de conduite douteuse.

TROIS PERSPECTIVES FACE AU DILEMME

Approche 1 : la perspective traditionnelle

Il s'agit d'un cas typique dans la fonction publique. L'agent principal P. peut être perçu comme un fonctionnaire typique qui « suit les consignes à la lettre ».

Vu de cette façon, rien dans le comportement de P. ne peut être jugé incorrect à proprement parler. Une évaluation du rendement de P. par le gestionnaire parti à la retraite aurait probablement comporté les mentions suivantes : connaissance approfondie, consciencieux, application et souci du détail, évite de prendre des risques inutiles en suivant les règles et est un modèle pour ses pairs. P. aurait pu obtenir une évaluation entièrement satisfaisante ou supérieure et peut-être une prime de rendement.

Examiner le rendement de P. sous l'angle des valeurs et de l'éthique pourrait mener à des conclusions différentes. Son comportement démontre certainement qu'il respecte la primauté du droit et les procédures, qu'il mérite la confiance du public et qu'il est honnête et prudent. Par son comportement au sein de ce service, il ne trahit pas la confiance du public. Les clients ont toujours été servis de cette façon et cela correspondait aux normes en vigueur dans le service et aux attentes du gestionnaire parti à la retraite.

Cependant, une perspective différente émerge si on examine ce comportement en fonction des principes de gestion publique moderne énoncés dans le document *De solides assises* de John Tait. Les fonctionnaires devraient passer d'une approche basée sur les règles à une approche davantage axée sur les résultats et fondée sur un cadre de valeurs commun. Cette nouvelle orientation suppose les éléments suivants : jugement, souplesse, esprit d'initiative, adaptabilité locale, innovation, créativité et habilitation. La fonction publique devrait devenir plus réceptive et être composée d'employés attentionnés.

Dans l'évaluation de ce cas, il faut se rendre compte que personne n'est à blâmer. P. est un honnête citoyen, mais il doit aligner son approche sur les principes et les valeurs de la gestion publique moderne. En réoutillant la fonction publique, il ne faut pas oublier qu'on a traditionnellement encouragé les fonctionnaires à agir comme P. Le gestionnaire N. doit prendre des dispositions pour aider P. à adopter la nouvelle approche, notamment par l'intermédiaire d'un encadrement et d'une formation en leadership.

Le modèle à suivre ici est le nouveau cadre de gestion du Conseil du Trésor *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, où figurent quatre catégories de valeurs : valeurs démocratiques, valeurs professionnelles, valeurs déontologiques et valeurs humaines. Ces valeurs doivent servir de boussole pour les services au public et les autres activités de la fonction publique. P. et les autres employés du service doivent apprendre à s'adapter à cette nouvelle boussole recalibrée.

Approche 2 : Respect accru de la diversité

Si le but recherché est de favoriser la diversité au gouvernement, la situation décrite dans l'étude de cas devient inacceptable. Le problème exposé devrait être perçu comme une occasion de changement. Il conviendrait de prendre en considération deux éléments de base : 1) les politiques et 2) les aptitudes en relations humaines.

1. **Dans l'administration fédérale, la politique concernant le service au public doit être cohérente, équitable, transparente (pour ce qui touche le public) et sans parti pris apparent. Nous devons revoir et réviser la politique afin de la rendre plus juste et plus équitable et de permettre aux fonctionnaires de première ligne de mettre en application les valeurs de justice et d'équité.**
2. **Les employés doivent davantage faire montre d'aptitudes en relations humaines dans leur façon de servir le public, ce qui suppose faire preuve d'acceptation, de respect, de compréhension et d'écoute active et empathique. Une formation en sensibilisation à la diversité pour toutes les personnes servant le public s'avère utile à cette fin. Nous devons nous demander comment les partis pris affectent le service. Nous devons aussi chercher à accroître les compétences sur le plan des communications en général et des communications interculturelles. Il faut engager un dialogue lorsque des différences au chapitre des valeurs posent problème.**

Le maintien du statu quo en ce qui concerne la diversité n'est pas une option viable dans ce cas.

Approche 3 : Équilibre entre l'orientation traditionnelle et la nouvelle orientation

Dans l'examen de ce cas, il faut prendre en compte un certain nombre de facteurs.

1. Les fonctionnaires qui servent le public doivent **chercher à adopter un comportement équilibré** : les positions et les décisions catégoriques ne sont pas appropriées; il n'y a pas d'absolu dans ce travail.
2. Dans un tel cas, il faut **d'abord établir les faits**. L'établissement même des faits est parfois un problème auquel il faut travailler. (Par exemple : Le client dont il est question dans ce cas a-t-il en fait déjà fraudé?) Il ne faut pas se fier à des renseignements anecdotiques, ni tirer trop rapidement des conclusions.
3. **Il ne faut pas se servir d'un seul critère** comme l'appartenance à une minorité visible. Il pourrait s'avérer nécessaire de prendre des mesures pour régler un problème, en particulier lorsque le nombre de clients est très élevé, en se servant d'une série de critères objectifs regroupés dans un profil de clients. Toutes les personnes répondant à ce profil seraient alors traitées de la même manière.
4. Lorsque des communautés minoritaires sont concernées, il ne faut pas oublier **d'agir de concert avec la communauté et non à l'encontre de celle-ci.** Il faut toujours être prêt à discuter des problèmes d'un groupe minoritaire en particulier et à faire reposer la discussion sur des valeurs communes.

5. Lorsqu'un problème semble persister, il faut se rappeler que des **spécialistes des minorités visibles** peuvent nous venir en aide.

En prenant tous ces facteurs en considération, nous assurons un équilibre entre les besoins organisationnels, la primauté du droit et le respect de la diversité.

FACTEURS PRIS EN CONSIDÉRATION ET SOLUTIONS PROPOSÉES

CONTRIBUTIONS DES PARTICIPANTS

Ce cas expose à la fois des problèmes relatifs à l'éthique et à la gestion. Le principal problème d'ordre éthique provient du traitement réservé au client, et plusieurs problèmes de gestion existent au sein du service, notamment en ce qui touche les communications et les responsabilités.

Dans certaines situations, demander de fournir d'autres documents (comme on l'a fait dans ce cas) peut être grandement discriminatoire. Par exemple, les documents d'équivalence scolaire de certains pays peuvent être extrêmement difficiles à obtenir et à interpréter.

Pour ce qui est de l'agent principal P., il est important de déterminer s'il doit apprendre à appliquer les règles en insistant davantage sur les valeurs humaines ou si des façons de penser plus fondamentales sont à l'origine du problème.

P. semble se sentir particulièrement responsable de faire respecter la loi et d'assurer la protection du public. Il conviendrait toutefois de trouver une meilleure façon de garantir le recours à des mécanismes de contrepoids législatifs au sein du service, et P. devrait faire montre d'une plus grande ouverture à l'égard de la communauté en question.

On devrait élargir la perspective de P. en lui fournissant des paramètres de responsabilité. Il convient de noter que son approche traditionnelle pourrait lui causer des problèmes en cas de litige.

P. ne doit pas craindre de mettre en oeuvre la nouvelle approche et de prendre des risques raisonnables. Il faut qu'il sache que les employés seront protégés si des erreurs sont commises. Sans un tel soutien, P. ferait naturellement preuve de trop de prudence dans ses relations avec les clients.

En fait, dans le cas de P., il n'y a que des allégations et une seule circonstance de comportement discutable. La prise de mesures à l'encontre de P. ne peut être justifiée.

Ce cas représente en fait une excellente occasion de discussion entre N. et P. Ils ont manifestement raté des occasions de discuter par le passé. Une approche équilibrée s'impose dans cette situation. P. semble chercher la perfection, mais y a-t-il vraiment un problème?

En outre, les règles pourraient être appliquées selon des normes contradictoires. Comment règle-t-on le problème de normes contradictoires dans le cas d'autres communautés? La direction devrait examiner la situation avec tous les agents. Dans le cadre de ce processus, il faudrait que P. et les autres agents se sentent appuyés et que personne ne soit isolé.

Des éléments de ce cas s'appliquent, par exemple, à l'établissement d'un profil par la police. Afin de contribuer au règlement du cas, la direction devrait améliorer les communications internes et chercher à communiquer avec les communautés.

Ce qui constitue et ne constitue pas un « fait » en soi est une question importante qui peut être décrite de la façon suivante. La société nous transmet des valeurs. Nous nous servons de valeurs pour interpréter des situations. Nous considérons ensuite ces interprétations comme des faits et oublions qu'il s'agit vraiment d'interprétations.

Les gestionnaires doivent voir à ce qu'on fasse preuve de discrétion lorsqu'on décide de traiter quelqu'un comme une personne ou comme un membre d'une minorité visible. Ils doivent aussi se rendre compte du fait que le ciblage de groupes peut favoriser le traitement stéréotypé de personnes ou de groupes.

Dans de tels cas, nous devons assurer un équilibre entre les exigences législatives et réglementaires et les exigences associées à la prestation de bons services au public. La seule manière d'y arriver est de faire preuve de bon sens. Le plus difficile est de s'assurer que le bons sens aura une influence sur la situation. Il n'y a pas de solution miracle.

Dans ce cas, les relations du Ministère avec le groupe minoritaire seraient plus crédibles si un membre de ce groupe travaillait au Ministère.

Ce cas comporte une dimension liée à la gestion du risque. Dans quelle mesure peut-on tolérer qu'un agent agisse de façon discutable avec un client? Devrait-on mobiliser des ressources supplémentaires pour réduire le risque de demandes aussi discutables? Les personnes concernées doivent profiter de l'occasion pour discuter des problèmes et examiner la situation, y compris les outils et l'appui disponibles.

Il ne semble pas y avoir de règles auxquelles P. peut se référer lorsqu'il soupçonne qu'il y a fraude ou collusion. Des règles supplémentaires devraient s'appliquer à de tels cas. De toute façon, P. devrait suivre la formation nécessaire pour savoir comment se comporter avec les communautés dans des cas de fraude présumée. Le comportement stéréotypé de P. peut être un facteur.

P. devrait s'efforcer de ne pas se fâcher et de ne pas vexer le client.

Il manque beaucoup de renseignements dans la description de ce cas, des renseignements dont nous avons besoin pour trouver une solution. Certains faits sont décrits de manière émotionnelle, par exemple, le mot « altercation » est employé. Rien ne prouve que P. suive toujours les consignes « à la lettre ». En fait, P. juge la situation en fonction des agissements antérieurs de ce client en particulier.

L'équité ne signifie pas qu'il faut traiter tout le monde de la même manière, mais que chacun doit être traité de façon juste. La règle d'or est la suivante : ne traitez PAS les autres comme vous voudriez qu'ils vous traitent; leurs goûts peuvent être différents!

Le Canada compte un grand nombre de groupes minoritaires. Les fonctionnaires devraient donc être de plus en plus sensibles aux différences culturelles. En fait, le comportement de P. peut être fondé sur une connaissance des différences culturelles. La description du cas n'est pas claire à ce sujet. Les préjugés culturels pourraient effectivement ne pas être à l'origine du problème. On pourrait même accentuer les préjugés en essayant de cibler des groupes culturels et en traitant de manière stéréotypée les membres de communautés culturelles.

En présence de valeurs contradictoires, différentes personnes réagissent de différentes façons. Il faut donc discuter pour résoudre ces différences. Cet incident fournit au service une occasion unique dentreprendre une discussion sur l'équité et la justice, peu importe de quelle communauté vient le demandeur.

Conclusion - modérateurs et panélistes

Il est important de noter que la diversité existe autant au sein des cultures minoritaires que de la culture majoritaire.

P. suit peut-être les consignes à la lettre parce qu'il ne bénéficierait d'aucun soutien dans ce service s'il faisait des erreurs. Nous devons accepter que personne n'est parfait.

Il convient aussi de noter qu'il n'est pas nécessaire que les fonctionnaires apprennent à parler de manière différente à chaque groupe avec lequel ils font affaire. En outre, si une personne commet un acte frauduleux, cela ne signifie pas que l'ensemble du groupe fait de même.

Parmi les leçons intéressantes tirées par les participants, mentionnons la reconnaissance de façons de penser acceptables et inacceptables, et la reconnaissance de l'importance de rendre la fonction publique plus représentative de sa clientèle afin d'assurer un traitement juste.

L'équité signifie un traitement juste, mais non un traitement égal. Un traitement juste peut être différent d'un cas à l'autre, quoiqu'il ne soit pas toujours possible de traiter chaque cas sur une base individuelle (aux frontières, il faut imposer certaines formes de catégorisation).

Dans cette analyse de cas, faire une entorse à l'application rigoureuse de la loi comporte des risques. Toutefois, il ne peut y avoir une règle pour chaque cas; les décisions doivent être fondées sur des valeurs plutôt que sur des règles. Nous devons tolérer un certain degré d'erreur. Comme l'ont noté les participants, le bon sens est l'élément fondamental. Le fait que le bons sens ne signifie pas la même chose pour tous représente un défi. Le dialogue constitue une excellente façon de comparer nos différentes manières de percevoir le bon sens.

CAS 5 : « ESSAYONS QUELQUE CHOSE DE DIFFÉRENT »

La gestion des risques et la préservation des valeurs

Le gouvernement a décidé d'entreprendre une série de nouvelles initiatives, dont un projet particulièrement urgent et médiatisé. Le sous-ministre adjoint (SMA) responsable fait appel à Y., un gestionnaire chevronné dans ce domaine, pour diriger le projet.

Le SMA et Y. conviennent que pour atteindre les résultats attendus, il sera nécessaire d'adopter une approche qui se démarque des principes et lignes directrices de certaines politiques bien établies. On ne peut simplement éliminer ces politiques, qui sont encore importantes pour la majeure partie des activités de la direction. Cependant, le projet ne sera efficace que s'il s'appuie sur un nouvel ensemble de principes.

À l'évidence, cette approche inédite comporte des risques d'un genre nouveau auxquelles la direction n'a jamais eu à se mesurer. Y. a des réserves en ce qui concerne le niveau apparent des risques mais le SMA lui dit que la direction doit faire de son mieux. Il faut de toute urgence commencer à préparer soigneusement le projet.

Pour faire ce projet une réussite, Y. aura besoin plus que jamais de l'aide et du soutien de ses employés et collègues, qui ont pour lui beaucoup de respect et le considèrent comme un fonctionnaire honorable et responsable qui donne toujours la priorité aux intérêts des citoyens. On peut toutefois s'attendre à ce que certains résistent aux modifications apportées aux méthodes de travail traditionnelles, et Y. ne tient pas perdre leur confiance à ce moment crucial.

Quelles sont les valeurs fondamentales en jeu dans cette situation? Quels genres de préparatifs à la gestion des risques entreprendriez-vous à la place de Y.? Comment feriez-vous pour conserver la confiance de vos employés et collègues?

Ce cas est hypothétique. Il a été élaboré uniquement à des fins de discussions et ne se rapporte à aucune situation particulière de conduite douteuse.

TROIS PERSPECTIVES FACE AU DILEMME

Approche 1 : Allons de l'avant

Le problème comporte trois facettes principales :

1. Nous devons nous dépêcher; nous devons mener à bien le projet.
2. Nous devons trouver les failles dans le plan; nous devons gérer les risques, y compris les risques en matière d'éthique.
3. Nous ne devons pas nous précipiter; nous devons gérer le changement.

Se dépêcher

Nous devons passer rapidement à l'action et de façon plus directe qu'à l'habitude. Nous devons résoudre certains problèmes sur le vif. Il faudra rajuster en chemin certaines valeurs et politiques; ce n'est pas la pratique habituelle mais c'est parfois nécessaire.

Nous devons toujours nous reposer sur l'ancienne méthode de gestion pour régler le malaise éprouvé – ou les perturbations causées – par certains employés. Nous devons exposer clairement l'objectif et transmettre une vision limpide des motifs de nos démarches. Nous devons nous fixer un but commun afin de rallier le personnel au projet et nous concentrer sur les résultats. Il faut que chacun comprenne la nouvelle méthode d'assurer la prestation de services.

Nous devons apprendre à nous attacher à promouvoir le changement organisationnel. Nous devons inculquer la fierté de travailler dans la fonction publique ainsi que le respect des dirigeants élus. Nous devons célébrer les nouvelles valeurs de la fonction publique : innovation, esprit d'initiative, ingéniosité et promotion de la tolérance. Nous devons également préserver les valeurs traditionnelles : l'excellence, la capacité de gérer des problèmes complexes, de dire la vérité aux personnes au pouvoir.

Trouver les failles dans le plan

L'approche audacieuse est plus risquée. Lorsque l'on va trop vite et qu'on abandonne la politique éprouvée et véritable, on risque d'endommager la réputation de certains responsables. Il est important que le ministre et le sous-ministre comprennent les risques et les répercussions de la nouvelle approche.

Nous devons minimiser les risques, tant de nature opérationnelle qu'éthique, et discuter de la raison d'être de la nouvelle approche et de ses conséquences ainsi que des désavantages d'abandonner les anciennes politiques.

Ne pas nous précipiter

Nous devons gérer le changement, y compris les risques de manquement à l'éthique. Lorsqu'on abandonne les anciennes politiques, certains employés éprouvent un sentiment de perte. Pour atténuer ce sentiment, nous devons faire connaître aux employés le but de nos actions. Il est essentiel de maintenir la communication. Nous devons demeurer ouverts face aux problèmes d'éthique et au malaise des employés.

Les valeurs évoluent dans la mesure où on met moins l'accent sur la prudence au profit d'une orientation axée sur la rapidité d'action et les résultats. Cependant, nous n'abandonnons pas pour autant certaines valeurs. Les valeurs fondamentales sont conflictuelles et nous devons apprendre à trouver un juste équilibre. Il y a des choix à faire, mais l'essentiel demeure l'intérêt public.

Tout cela exige un solide leadership pour gérer les risques en jeu. Les gestionnaires doivent défendre ouvertement les nouvelles valeurs, assurer la stabilité et manifester leur engagement envers l'intérêt public.

Approche 2 : Nous devons faire preuve de prudence

Malgré les apparences, l'approche ci-dessus ne convient pas. En réalité :

1. **Nous ne devons pas nous empresser de passer à l'action; nous devons faire preuve de prudence.**
2. **Le plan global comporte des failles et est inadéquat.**
3. **On peut éviter l'écueil de la précipitation en ne poursuivant pas.**

Le gestionnaire Y. est pris entre deux eaux. Au bas de l'échelle, il y a de la pression pour résister au changement. En haut de l'échelle, il y a aussi de la pression pour produire des résultats et rassurer le sous-ministre et le ministre que tout va bien.

Bien que les objectifs de ce projet puissent paraître bons, nous ne pouvons pas pour autant abandonner les valeurs fondamentales pour des idées qui ont l'air bonnes. Les fonctionnaires demeurent en poste plus longtemps que le parti au pouvoir et ils doivent servir le public.

Il y a trois niveaux à prendre en considération. 1) Au niveau du SMA, on doit évaluer l'objectif afin de déterminer s'il est fondamental pour l'intérêt public. 2) Les gestionnaires comme Y. sont préoccupés par leur réputation à préserver vis-à-vis leurs superviseurs et collègues, et par l'établissement des risques et des valeurs fondamentales. 3) Au niveau des autres employés, il peut y avoir de la résistance à changer par mesure de prudence et souci de probité.

On doit définir plusieurs principes clés de la gestion des risques :

1. **Les intervenants de niveau supérieur** assument une plus grande responsabilité que ceux des autres niveaux, en veillant à ce que les valeurs fondamentales et l'intérêt public ne soient pas sacrifiés.
2. La **confiance** interne au sein de l'organisation est importante, mais pas autant que la confiance du public, qui est capitale.
3. L'**analyse approfondie des options** est cruciale. On doit établir les options de façon claire, à la lumière des objectifs à atteindre. Puis, en collaboration avec tous les intervenants concernés, on analyse les options afin de déterminer celles qui sont viables et de préserver les valeurs fondamentales.
4. On doit entreprendre de nombreuses **discussions**. Ces échanges de points de vue ne permettent pas de résoudre tous les problèmes mais, sans discussion, on ne parvient à aucune solution efficace.

Approche 3 : La méthode équilibrée à la canadienne

Il existe en fait de nombreux points communs entre les deux précédentes approches. La confiance constitue l'élément fondamental. Il doit y avoir une discussion ouverte et transparente entre les gestionnaires et les employés ainsi qu'entre les politiciens et la fonction publique. Nous devons faire la distinction entre les valeurs fondamentales et les politiques et processus qui mettent en œuvre ces valeurs.

La transparence constitue une valeur fondamentale, particulièrement importante pour renforcer la confiance du public. Les autres valeurs fondamentales et immuables comprennent l'honnêteté, l'intégrité et le service au public. La transparence est également fondamentale pour recueillir les points de vue des citoyens au moyen de groupes de travail, de réunions et de sondages. Parfois, lorsqu'on n'a pas le temps d'entreprendre ces longs processus, on doit s'enquérir des opinions des gens par des dialogues plus brefs sur les valeurs fondamentales communes et les moyens de les préserver.

Dans ce cas, les valeurs conflictuelles sont l'innovation par opposition à la prudence. Il arrive parfois, dans un projet donné, qu'on utilise les « fins » de l'innovation pour justifier les « moyens » utilisés pour accorder une attention moindre à la prudence. D'autre part, comme les fonctionnaires fédéraux sont engagés à servir l'intérêt public, il faut démontrer que le résultat vaut la peine de courir le risque. Ce n'est qu'à cette condition qu'ils envisageront de changer leur manière de procéder.

Nous devons dialoguer avec les employés à propos des risques, bien saisir ces risques et les gérer de manière systématique, y compris les risques d'embarras politique et de mauvaise utilisation des fonds publics.

Parmi les outils permettant d'atténuer les risques, citons la formation, les conseils et l'encadrement, une culture d'entreprise davantage axée sur la gestion, une politique d'ouverture de la part des gestionnaires, une bonne planification, de fréquentes vérifications par rapport aux plans, une surveillance de l'évolution des risques et l'apprentissage sur le terrain (organisation d'acquisition du savoir).

Dans le cheminement pour parvenir à l'équilibre, il faut savoir dire oui à l'innovation et protéger les valeurs fondamentales de diverses façons. Ce cheminement exige des ressources et l'engagement des gestionnaires supérieurs. On doit donner aux employés des sections qui participent au projet l'occasion de s'exprimer lorsqu'ils n'aiment pas l'approche adoptée. Le cheminement pour parvenir à l'équilibre exige également de respecter les actions antérieures des employés. Nous devons éviter la critique systématique.

FACTEURS PRIS EN CONSIDÉRATION ET SOLUTIONS PROPOSÉES

CONTRIBUTION DES PARTICIPANTS

L'éthique est importante mais il est également important de veiller à ce que le pouvoir des gestionnaires corresponde à leurs responsabilités, à ce que les gestionnaires supérieurs apportent du soutien et à ce que la confiance règne entre les collègues.

On devrait percevoir la tension entre une approche innovatrice et une approche plus prudente comme un problème opérationnel au lieu d'un choix entre deux objectifs fondamentaux à un plus haut niveau général.

D'un autre point de vue, ce cas comporte en fait un problème de communication déguisé en problème d'éthique. Par conséquent, il faut améliorer la communication, tant au plan de la qualité que de la quantité.

Selon certaines personnes, on aurait dû ajouter plus de renseignements dans ce cas, tandis que d'autres ont déclaré qu'elles auraient pu discuter du cas toute la journée avec le présent niveau de détail.

Bien que l'environnement actuel nous encourage à agir vite, nous devons néanmoins prendre le temps de protéger les valeurs fondamentales, telles que la primauté du droit. Certaines valeurs sont immuables (p. ex., l'intégrité) et faciles à reconnaître, tandis que d'autres (p. ex., la souplesse) sont davantage reliées au processus et aux procédures.

Il est important de prendre un bon départ sur les questions de valeurs et d'éthique. Le fait de commencer par l'évaluation des risques constitue un mauvais départ, ou une façon négative de procéder, dans la mesure où on se concentre sur ce qui pourrait mal tourner. Il est préférable de chercher les valeurs positives susceptibles d'être mises en valeur par ce projet et de se demander « Qu'est-ce qui peut fonctionner? »

Pour résoudre ce cas, il faut organiser des réunions afin de maintenir le dialogue avec le personnel, et déterminer les paramètres du risque et les obligations redditionnelles aux différents niveaux. Il est important d'être réaliste et d'accorder aux employés le droit d'innover et de commettre des erreurs dans des limites acceptables. Il s'agit d'un processus d'apprentissage.

Il est important, dans le présent contexte, de se demander s'il s'agit d'un cas isolé ou si l'ensemble du ministère désire entreprendre des changements de base.

L'attitude du gestionnaire Y. vis-à-vis de ce projet paraît négative. Y. devrait reconnaître que le dialogue sur le changement est important. La confiance du public représente l'élément crucial au chapitre des gains.

Les points importants qui n'ont pas été soulevés dans la description du cas sont les suivants :

1. Où figure ce projet dans la liste des priorités du ministère?
2. Où s'inscrit ce projet dans la liste générale des projets gouvernementaux?
3. Dans ce projet, le client est-il le public ou d'autres secteurs du gouvernement?
4. Quelles sont les répercussions constitutionnelles et juridiques de ce projet?

Nous devons également nous assurer que les employés désirent participer au projet – si ce n'est pas le cas, on devrait sérieusement envisager de les affecter ailleurs. Il doit y avoir un dialogue ouvert afin de bâtir la confiance et d'établir des repères avec tous les intervenants.

Conclusion - modérateur et panélistes

Une excellente façon d'aborder ce genre de cas consiste à se demander : « Qu'est-ce qui peut fonctionner? »

Finalement, nous travaillons dans une organisation régie par des processus, une structure, la responsabilisation et le pouvoir démocratique. D'un autre côté, nous disposons d'une vaste marge de manœuvre dans l'exécution de nos mandats. En exerçant notre pouvoir discrétionnaire de façon responsable, nous fondons nos démarches sur la transparence, la responsabilisation et les valeurs personnelles. À cette fin, nous devons maintenir le dialogue sur la nature et les raisons de nos démarches et actions ainsi que sur nos méthodes de travail.

En plus de fonder nos démarches sur les valeurs et la communication, nous devons tolérer une dissidence raisonnable. Nous pouvons réduire la résistance à sa plus simple expression par la discussion. Les gestionnaires doivent suivre cette approche dans l'ensemble de leur travail. À la fin, certaines personnes s'opposeront à cette approche bien que ce soit la bonne méthode à adopter!

Dans un contexte de respect mutuel, dans la mesure du possible, il est important de permettre à ceux qui sont tout à fait en désaccord avec une orientation, d'exprimer leur différence d'opinion.

Bien que la philosophie « volontariste » soit bonne, dans la fonction publique, nous sommes profondément attachés à la croyance selon laquelle nos processus reposent sur des valeurs. Il existe toutefois différentes façons de mettre en œuvre et de préserver les valeurs. Il faut trouver un juste équilibre.

Même si certaines personnes ont critiqué la nature abstraite du présent cas, sa nature générale permet aux lecteurs, d'une part, d'intégrer les particularités de cas réels qu'ils connaissent et, d'autre part, de faire ressortir les composantes communes en présence et en l'absence de valeurs et principes.

Lorsque des cas comportent des valeurs conflictuelles, il faut toujours faire preuve de jugement pour trouver un juste équilibre entre ces valeurs et la nécessité de comprendre les risques de manière systématique et explicite. Cela fait partie des nouvelles méthodes de travail, en particulier dans les ministères responsables de la réglementation. On ne peut plus se contenter de recourir à son intuition pour traiter ces questions, comme l'ont fait les gestionnaires par le passé.

La nécessité d'encourager les employés à dire la vérité aux personnes au pouvoir constitue une dimension importante de ce genre de cas. Nous devons étudier comment créer un climat de confiance incitant les employés à exprimer le fond de leur pensée aux supérieurs, et à améliorer l'engagement personnel à ce chapitre.

Enfin, la gestion des risques fondée sur les valeurs exige de permettre l'exercice d'un plus vaste pouvoir discrétionnaire dans le service direct au public.

CAS 6 : L'EXPÉRIENCE VÉCUE À DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA (DRHC)

Observations du sous-ministre et des hauts fonctionnaires

Remarque : Les tables rondes précédentes de la présente série portaient sur un cas hypothétique. Ici on a décidé plutôt d'aborder l'expérience récente vécue à DRHC, qui s'est retrouvé sous les feux de la rampe en raison d'une remise en question publique d'une partie de ses programmes de subventions et de contributions en 2000.

VUE D'ENSEMBLE (Claire Morris, sous-ministre d'DRHC)

Le dossier des subventions et des contributions est presque trop récent pour servir d'exemple, mais le fait de l'envisager du point de vue des valeurs et de l'éthique a déjà été d'une grande utilité à DRHC et nous espérons que la discussion que nous entreprenons sera profitable pour un grand nombre de fonctionnaires.

Établissons d'abord le contexte. L'enveloppe budgétaire annuelle de DRHC atteint plus de 60 milliards de dollars. Environ 95 p. cent des crédits budgétaires sont consacrés à des programmes légiférés : assurance-emploi, sécurité de la vieillesse et pensions. Les 5 p. cent (3 milliards de dollars) sont affectés à tous les autres programmes ministériels. De cette somme de 3 milliards de dollars pour les subventions et les contributions, 2 milliards sont transférés directement aux provinces ou sont administrés conjointement à l'égard de services au marché du travail. Ne reste plus qu'un montant de 1 milliard pour l'ensemble des autres subventions et contributions accordées aux personnes handicapées, aux Autochtones, à la jeunesse en danger, etc. Le débat autour de cette question a presque toujours porté sur le fonds pour le programme de transition vers le marché du travail – soit environ 100 millions de dollars par année, pendant trois ans.

DRHC compte environ 320 bureaux, 21 centres d'appels et 25 000 employés répartis dans tout le Canada. DRHC représente l'administration fédérale pour un très grand nombre de Canadiens et de Canadiennes. Ce ministère existe depuis 1993 seulement et il a été constitué à partir de cinq ministères dont la culture organisationnelle était très différente. Beaucoup de programmes de DRHC reposent étroitement sur des lois, de même que sur une réglementation et des procédures spécifiques. D'autres programmes ne le sont pas. DRHC a dû procéder à l'intégration de ces différentes cultures de manière à créer une seule et unique vision au sein du nouveau ministère. DRHC a également été dans l'obligation de prendre certaines décisions :

- Jouer un rôle prépondérant parmi les intervenants agissant en faveur de la prestation de services de qualité;
- Procéder à la rationalisation des effectifs au lendemain de l'examen des programmes;
- Se départir d'environ 2 000 autres employés d'expérience au lendemain du transfert vers les provinces d'un grand nombre d'activités en vertu des ententes relatives au développement du marché du travail;
- Entreprendre une réforme majeure de l'assurance-emploi;
- Lancer de nouveaux programmes tels que le fonds pour le programme de transition vers le marché du travail (destiné en partie à améliorer la réforme de l'assurance-emploi).

Tous ces facteurs ont contribué au problème de DRHC – le juste équilibre entre la prestation de services et la responsabilisation sur le plan financier était rompu.

LE DOSSIER DES SUBVENTIONS ET DES CONTRIBUTIONS (Alan Winberg)

En janvier 2000, DRHC a fait part d'une vérification ayant relevé des faiblesses sur le plan de la gestion des subventions et des contributions. Cette vérification a eu lieu dans le cadre du processus continu visant à améliorer la gestion au sein du Ministère, mais elle a eu un effet percutant au sein de la population canadienne. **L'importance et la durée de cette réaction de la population ont démontré qu'un écart considérable existe entre les attentes du public et les pratiques et méthodes en vigueur au sein du Ministère.**

Un débat houleux a suivi, ainsi qu'une série de séances d'information technique à l'intention des parlementaires, plusieurs centaines de questions durant la période des questions et des convocations devant des comités parlementaires. Les questions portaient sur le contenu de la vérification, les enjeux de programmes spécifiques, la valeur actuelle des programmes comme tels.

Cet exercice a démontré que les gestionnaires n'avaient pas toute l'information de base nécessaire. Le Ministère avait mis l'accent sur des services de qualité à la clientèle tout en réduisant le nombre de mécanismes de contrôle et de responsabilisation essentiels à une administration judicieuse, pour diminuer les coûts. **Cette situation a déclenché une véritable tempête médiatique, et une foule d'articles, d'éditoriaux et de caricatures ont été publiés, plusieurs soulevant le spectre du gaspillage de fonds publics.**

Outre les 4 000 employés affectés aux subventions et contributions, le moral de tout le personnel du Ministère a été profondément touché. DRHC a dû rapidement élaborer et mettre en place des mesures correctrices sujettes à une vérification externe pour rebâtir sa crédibilité. Une nouvelle charge de travail considérable s'est ajoutée. Des centaines de demandes d'accès à l'information ont été acheminées auxquelles il a fallu donner suite, dans l'esprit des valeurs démocratiques du Canada. On a dû consulter le Conseil du Trésor, le vérificateur général de même que des spécialistes de l'extérieur pour être en mesure d'élaborer un plan de redressement approprié.

Par la suite, le vérificateur général a donné son aval au plan d'action et a incorporé la mise en application de ce plan dans la vérification continue des activités du Ministère. La ministre a comparu devant un comité parlementaire, elle a reconnu que des problèmes existaient et a présenté un plan pour y remédier. Cette initiative a permis au Ministère de s'accorder le temps nécessaire pour entreprendre tout le travail requis.

En mai, la ministre déposait le premier rapport préliminaire devant le comité parlementaire, insistant sur le fait qu'il était faux de prétendre qu'un milliard de dollars avait été gaspillé. DRHC voulait faire passer le message selon lequel des mesures concrètes étaient prises pour trouver une solution aux problèmes soulevés.

Le rapport du vérificateur général publié en octobre a fait état des efforts mis de l'avant par le Ministère. Au total, 17 000 dossiers actifs ont été examinés. Les gestionnaires devaient contresigner toutes les sorties de fonds, mettant ainsi l'accent sur l'importance de la notion de responsabilisation associée à la prestation de services. La formation devait dorénavant faire partie de l'exécution des programmes, du contrôle financier et de la fonction de contrôleur moderne. Un site Web bien structuré a été créé dans le cadre des programmes et des activités de DRHC. Une direction chargée du suivi du rendement a été mise en place dans le but d'exercer une surveillance sur l'octroi des subventions et contributions.

Les améliorations apportées à la gestion des subventions et contributions se sont chiffrées à près de 50 millions de dollars (20 millions provenant d'autres secteurs fonctionnant de manière plus efficace et 30 millions, des fonds affectés aux programmes). Le Ministère a été restructuré de façon à faire la distinction entre les programmes de subventions et de contributions à l'échelle nationale et régionale. Des vérifications ultérieures aux programmes ont été mises en place.

Certaines mesures ont été prises dans le but de mieux préciser les structures de prises de décision et de responsabilisation, de même que les mécanismes de contrôle de la qualité au sein du Ministère. Le Conseil du Trésor a également adopté de nouvelles lignes directrices concernant les paiements de transfert. Le Fonds du Canada pour la création d'emplois, digne successeur du programme de transition vers le marché du travail, a ralenti sa course. Le site Web de DRHC comporte à l'heure actuelle trois rapports d'étape et deux vérifications portant sur la mise en application du plan d'action ont été effectuées par PricewaterhouseCoopers.

À ce jour, l'expérience vécue à DRHC nous permet d'en tirer plusieurs leçons. Les prétendus frais administratifs généraux ne peuvent être supprimés sans que cela ait des répercussions – une gestion saine est un élément indispensable de l'exécution des programmes. En réalité, la gestion transparente et équilibrée des services a renforcé le Ministère.

Le vérificateur général nous a imposé tout un défi – faire en sorte que les gestes extraordinaires que nous accomplissons aujourd'hui le soient de façon courante à l'avenir.

LE DÉFI DU LEADERSHIP (Claire Morris)

Au cours de la dernière année, les valeurs intrinsèques de DRHC et de ses dirigeants ont été mises à rude épreuve :

1. **être au service des ministres et de l'intérêt public (valeurs démocratiques);**
2. **faire preuve de respect envers les gens – les clients et le personnel;**
3. **agir avec professionnalisme; et**
4. **gagner la confiance du public.**

Voici un examen plus détaillé des quatre points qui précèdent :

1. Ce dossier à DRHC a pris de telles proportions en partie parce que nous n'étions pas en mesure de donner suite aux attentes élevées de la population canadienne concernant les programmes du gouvernement. **La population a entendu dire que le Ministère avait gaspillé beaucoup d'argent et, en raison de la très grande décentralisation des services, nous n'avions pas les informations de base et étions incapables à l'administration centrale de répondre à de simples questions sur nos programmes.** Des mesures correctrices s'imposaient et nous nous efforçons maintenant d'harmoniser nos activités quotidiennes aux attentes des citoyens et des citoyennes.
2. Une autre leçon à tirer a trait à la nécessité de démontrer de la confiance et du soutien envers l'équipe plutôt que de s'engager dans une chasse aux sorcières et de vouloir trouver un coupable à tout prix. **Le fait d'assumer ses responsabilités face aux problèmes systémiques et de prendre les mesures qui s'imposent pour apporter une solution a suscité un engagement chez tout le personnel et fait en sorte que le Ministère est lui-même plus engagé et plus audacieux.**
3. L'équilibre entre les valeurs démocratiques et les valeurs de service, au sein de DRHC, était rompu. **S'inspirant des concepts énoncés dans le rapport Tait, il semble qu'à DRHC, il fallait dorénavant pouvoir rétablir un certain équilibre entre les anciennes valeurs de l'administration publique et les nouvelles valeurs de la gestion publique.** Tout repose sur la notion d'équilibre.
4. Un des éléments clés à DRHC concernait la confiance du public à l'égard de l'octroi des subventions et contributions et de la gestion des dossiers. On a finalement fait la preuve que le montant des sommes versées par erreur était relativement peu élevé. **Toutefois, l'incapacité du Ministère à fournir des réponses satisfaisantes et en temps opportun en raison de lacunes sur le plan des procédures administratives a exacerbé la situation.** Des mesures de gestion financières sont maintenant en place afin d'éviter qu'une telle situation se reproduise.

ORIENTATIONS FUTURES (Margaret Biggs)

À DRHC, cinq secteurs clés doivent faire l'objet d'une attention particulière au cours des années à venir, sur le plan des valeurs et de l'éthique : le leadership, le juste équilibre, la responsabilisation, les résultats et les gens.

Leadership

Le Ministère doit réaffirmer son engagement à l'égard des valeurs fondamentales de la fonction publique et y assujettir la façon d'agir au sein du Ministère, car il s'engage à ce que tous les employés se comportent dans le respect des valeurs et de l'éthique. Dans le passé, la notion de responsabilisation devant la ministre et le Parlement n'a pas été suffisamment mise en valeur et les activités étaient ciblées de façon à assurer les services auprès de la clientèle. Un nouvel équilibre existe maintenant à l'intérieur duquel le personnel du Ministère travaille de concert avec la clientèle, mais toujours dans le contexte de devoir rendre compte à la ministre. Le message que transmettent les dirigeants doit être clair et cohérent.

Juste équilibre

On doit également atteindre un juste équilibre entre le fait d'accomplir ce que l'on doit faire et faire les choses de la bonne façon, surtout lorsqu'il s'agit de nos clients et partenaires, ce qui constitue un élément essentiel d'une administration judicieuse. La fonction de contrôleur moderne fondée sur les valeurs doit être mise en application dans l'ensemble du Ministère. Cela exigera beaucoup de travail – notamment de la formation relative à la fonction de contrôleur et à l'évaluation des risques, et le maintien d'un juste équilibre entre trop peu de contrôle et trop de contrôle.

Responsabilisation

Le suivi du rendement des gestionnaires de façon transparente et des rapports sur les progrès accomplis diffusés dans le site Web, par exemple, sont au nombre des éléments clés de la responsabilisation.

Résultats

Au moment d'entreprendre notre analyse, nous devons nous poser certaines questions : Nos programmes sont-ils bien ciblés? Sont-ils efficaces? Savons-nous exactement ce que nous voulons accomplir dans le cadre de chacun de nos programmes? La gestion des programmes doit être davantage axée sur les résultats. En réfléchissant collectivement à ce que les programmes doivent accomplir, le personnel du Ministère retrouve un second souffle, le sens des valeurs et les objectifs à atteindre sont renforcés et l'espoir dans l'avenir est raffermi.

Gens

Faire ce que l'on doit faire exige de l'endurance et de la persévérance. Cela exige également de la formation en gestion du risque, les bons outils de travail et le soutien indéfectible de la direction. Les valeurs et les attentes doivent être transmises clairement. Les mécanismes administratifs sacrifiés dans le passé par mesure d'économie doivent être rétablis.

LES PANÉLISTES RÉPONDENT AUX QUESTIONS

Question 1 : Avec le recul en ce qui a trait à l'expérience vécue à DRHC, auriez-vous agi différemment?

Réponse : Les vérifications internes ont pour objectif de déceler les problèmes. La vérification effectuée a effectivement révélé un certain nombre de difficultés que nous nous efforcions de résoudre. Toutefois, notre analyse de la situation ne nous a pas permis de prévoir la réaction extrêmement négative manifestée à l'égard des vérifications effectuées dans le cadre du programme de transition vers le marché du travail. L'évaluation des risques que nous avons effectuée était tout simplement inadéquate. Aujourd'hui, nous envisagerions plutôt de faire appel à des conseillers externes pour obtenir l'heure juste concernant le milieu politique et médiatique. De surcroît, les gestionnaires supérieurs qui assument la gestion d'un nouveau programme devraient toujours demander l'heure juste et aller au cœur même du programme! Ils doivent consacrer beaucoup de temps à faire leurs classes, ce qui n'a pas toujours été nécessairement le cas.

Question 2 : L'exigence selon laquelle un grand nombre de documents doivent être accessibles au public constitue-t-elle un obstacle majeur aux échanges clairs et sans artifice indispensables pour résoudre les grands dilemmes qui surgissent?

Réponse : Le principal danger réside dans le fait que la réglementation régissant l'accès à l'information puisse servir à affaiblir les vérifications internes au point où elles ne fournissent plus les renseignements dont la direction a besoin pour améliorer les programmes gouvernementaux.

Il faut également se rappeler que l'accès à l'information a souvent été considérée comme une fonction générale exigeant de la part des fonctionnaires qu'ils respectent une norme d'observation de base. Ce point de vue est tout à fait erroné. L'accès à l'information est au cœur même des valeurs démocratiques énoncées dans le rapport Tait et représente un des plus beaux fleurons de la démocratie canadienne aux yeux d'autres pays. Les coûts associés à l'accès à l'information font partie des coûts d'exécution des programmes. À cet égard, il est donc souhaitable que toute modification à la législation en matière d'accès à l'information permettra l'échange sans détours d'informations entre fonctionnaires sans craindre la publication d'informations incomplètes ou biaisées.

Question 3 : Quelle est la meilleure façon de faire part des résultats des programmes aux citoyens et aux citoyennes? Nous savons d'ores et déjà que le Web ne suffit pas. Quels sont les autres moyens à notre disposition, compte tenu de la très grande décentralisation des services?

Réponse : Vous avez raison, le Web à lui seul ne suffit pas. Nous devons trouver une multitude d'autres moyens de démontrer à la population et aux médias que nous reconnaissons les problèmes et prenons les mesures nécessaires pour y remédier, en modifiant notre façon de travailler.

Question 4 : Il semble que pour rétablir un juste équilibre entre des services efficaces et une fonction de contrôleur saine et judicieuse, on ait choisi d'affecter certaines sommes à l'amélioration de la gestion des programmes. S'agit-il d'une diminution justifiée des services aux citoyens et aux citoyennes?

Réponse : Les fonctionnaires doivent être en mesure d'agir efficacement et ne pas se contenter de demi-mesures. Les frais administratifs font partie intégrante de tous les programmes. La méthode utilisée dans le secteur privé et qui consiste à réduire les coûts en supprimant une grande partie de la tenue de dossiers ne fonctionne tout simplement pas dans le secteur public.

Question 5 : Quel rapport doit-il y avoir entre les fonctionnaires et les parlementaires relativement aux programmes de prestation de services à la population?

Réponse : Il est important de reconnaître que les parlementaires ont un intérêt et un rôle légitime à jouer en ce qui a trait aux programmes mis sur pied à l'intention de la population – soit les électeurs. Les députés devraient donc avoir leur mot à dire concernant les programmes ayant des répercussions sur le marché du travail au Canada. Ceci étant dit, les députés assument différents rôles, à savoir, un suivi général, l'élaboration de politiques, les décisions relatives à la mise en application, etc., ce qui pose parfois problème. Le programme de transition vers le marché du travail de DRHC était largement décentralisé. Le vérificateur général en a fait mention, il aurait fallu que le ministère s'assure d'une plus grande cohérence, d'un fil conducteur à ce chapitre partout au pays. Les fonctionnaires doivent travailler en collaboration avec un grand nombre d'intervenants de manière à élaborer le meilleur programme possible répondant aux intérêts du public. Lorsque la réglementation ne le permet pas, les fonctionnaires n'ont d'autre choix que d'obtenir de nouvelles autorisations.

Question 6 : Devrait-on instituer une politique visant à protéger les dénonciateurs, ceux et celles qui alertent l'opinion publique, de façon à prévenir d'autres scandales à l'avenir?

Réponse : Les fonctionnaires doivent pouvoir agir selon leur conscience et faire part de leurs préoccupations à tous les échelons du ministère. Dans le passé, les agents de programmes avaient toute latitude dans de nombreux dossiers. Le processus de contrôle de la qualité veille dorénavant à ce que toutes les décisions fassent l'objet d'un examen. Si toutes les mesures mises en place fonctionnent comme elles devraient, il n'y a pas lieu d'instituer d'autres politiques visant la protection des dénonciateurs.

Autres interventions de la part des participants

DRHC a bien malgré lui rendu service à l'ensemble de la fonction publique – le débat public sur la nature des services dispensés à la population et la responsabilisation a eu des effets positifs. D'autres ministères dont les fonctions et les rôles peuvent sembler contradictoires, en faisant la promotion et en assumant la réglementation de produits ou de secteurs industriels, peuvent certainement tirer profit de l'expérience vécue à DRHC. Une leçon dont il faut se rappeler : les fonctionnaires doivent prendre le temps d'examiner les moyens mis en œuvre. Il ne peut jamais y avoir trop d'analyses.

Modérateurs – en guise de conclusion

Tous les organismes fédéraux sont aux prises avec des situations conflictuelles entre les valeurs démocratiques et professionnelles et les nouvelles valeurs en matière de gestion. La solution consiste à établir un juste équilibre. C'est pourquoi la fonction publique doit faire appel à la formation et doit disposer des outils appropriés. Avant tout, le dialogue et la communication ne doivent jamais faire défaut. Les fonctionnaires doivent pouvoir être à l'aise en discutant de questions litigieuses. Très souvent, il n'y a pas de bonnes ou de mauvaises réponses, mais des solutions efficaces doivent néanmoins être mises de l'avant.

La fonction publique doit relever un défi de taille sur le plan du leadership car ses dirigeants accomplissent leur travail au vu et au su de toute la population. Les dirigeants de DRHC ont fait preuve d'ouverture et d'honnêteté durant cette période difficile et ils méritent d'être félicités pour leur courage et leur persévérance, en acceptant de poursuivre la discussion ici même dans le but de contribuer à l'amélioration de la fonction publique.

CAS 7 : LA DIVERSITÉ ET LA QUALITÉ DU SERVICE À LA CLIENTÈLE

Le cas d'Anciens Combattants Canada (ACC)

En votre qualité de directeur de district, vous avez embauché récemment un jeune homme de 25 ans, Yuriko Hoshi, à titre de conseiller de secteur. M. Hoshi est un Canadien de descendance japonaise possédant un diplôme en travail social ainsi qu'un autre en gérontologie de l'Université de Toronto. Durant le deux premiers mois, il a été jumelé à un conseiller expérimenté et tout semble s'être bien déroulé.

Cependant, durant la première semaine où il a été affecté à son propre secteur, vous avez reçu une lettre d'un ancien combattant de 84 ans, Robert Smith, faisant savoir qu'il était offusqué qu'un « Jap » soit conseiller dans son secteur et demandant qu'il soir remplacé par un « Canadien ». M. Smith est un ancien prisonnier de guerre qui a été incarcéré pendant quatre ans dans un camp au Japon. Pendant cette période, il a subi des conditions pénibles à la suite desquelles il est devenu gravement handicapé. À cause de ces expériences de guerre, il souffre maintenant d'hypovitaminose et de stress névrotique post-traumatique.

Quelles sont questions d'éthique en jeu ? Que feriez-vous en tant que gestionnaire ?

Il s'agit d'un cas générique qui, sous certains angles, s'apparente à une situation réelle. Le cas a été créé à des fins de discussions seulement.

VUE D'ENSEMBLE (Larry Murray, sous-ministre d'ACC)

Pour situer le contexte, précisons qu'ACC a une clientèle relativement petite, connaît ses clients (et, de fait, entretient une relation très amicale avec bon nombre d'entre eux) et possède une mission claire à remplir. Toutefois, ACC se heurte à des défis qui se greffent aux valeurs et à l'éthique, comme la montée des prix des médicaments, les besoins des clients en phase terminale et la charge de travail des conseillers (qui tentent de plaire à tout le monde). Il est manifeste qu'un cadre éthique doit être établi pour permettre aux conseillers de savoir quand restreindre la prestation des services. ACC est doté d'un programme dynamique de valeurs et d'éthique et a à sa disposition un comité consultatif et un bioéthicien. Ce comité examine les questions qui surgissent comme la désignation des membres du personnel du Ministère dans les testaments et les documents liés à la succession des clients.

Le cas que nous examinons aujourd'hui a été préparé à partir d'une situation dans laquelle le Ministère s'est trouvé et qui opposait le droit de l'employé d'une part et les besoins complexes d'un client d'autre part.

TROIS PERSPECTIVES FACE AU DILEMME

Approche 1 : Le point de vue de l'employé

Nous commençons par examiner le cas du point de vue des droits individuels de M. Hoshi (le conseiller), et de l'objectif de la fonction publique, qui consiste à assurer une main-d'œuvre diversifiée.

Le gestionnaire de M. Hoshi doit examiner la question de la qualité, le service adapté aux besoins et de la responsabilité de la direction, consistant à soutenir les employés équitablement. Le dilemme éthique découle du conflit apparent entre le « service » et les valeurs « liées aux personnes » – quelle que soit la décision prise, un préjudice peut être causé.

La santé de M. Smith (l'ancien combattant) pourrait en souffrir si M. Hoshi (le conseiller) n'est pas réaffecté. Par ailleurs, si M. Hoshi est réaffecté, le Ministère agirait de façon injuste compte tenu des préjugés apparents de sa clientèle.

Il importe d'utiliser le cadre intégral d'éthique et de valeurs proposé par John Tait. (Consulter la fiche du Bureau des valeurs et de l'éthique du SCT.) Le cas se rapporte non seulement à des valeurs professionnelles et liées aux personnes, mais aussi à des valeurs démocratiques et éthiques.

Il conviendrait que le gestionnaire traite d'abord de la valeur démocratique consistant à respecter le principe de légalité, dans ce cas la loi habilitante du Ministère et les lois appliquées à l'échelle du gouvernement en ce qui touche la gestion des finances et l'emploi dans la fonction publique. M. Hoshi est un Canadien recruté selon le principe du mérite, et il ne peut être démis de ses fonctions sauf pour incompétence ou incapacité, ce qui n'est pas le cas ici. La réaffectation de M. Hoshi en s'appuyant sur les demandes déraisonnables du client violerait le mandat public et notre engagement à l'égard de l'équité et de la justice en milieu de travail. Une réaffectation unilatérale ne se justifie pas d'un point de vue juridique.

Mais une question inquiétante demeure. Comme les autres anciens combattants, M. Smith a sacrifié sa santé et quatre années de sa vie pour servir son pays. Est-ce que le fait de refuser de réaffecter M. Hoshi serait une décision prise dans l'intérêt de M. Smith? Refuser de muter M. Hoshi unilatéralement peut être une « bonne » décision, mais est-elle « juste »? Il faut maintenant tenir compte des points de vue des autres intervenants.

Approche 2 : Le point de vue du client

Du point de vue du client, ce cas est plus compliqué qu'il ne le paraît à première vue. Nous devons obtenir davantage de renseignements sur l'état pathologique et psychologique de M. Smith. Cette information est en pratique facile à obtenir. Le directeur de district voudra peut-être également rencontrer M. Smith, bien qu'il y ait peu de chances que celui-ci change d'opinion car il pourrait être difficile de discuter de façon raisonnable avec lui.

La priorité numéro un, c'est le soin des clients. Nous devons par conséquent examiner toutes les options possibles pour répondre aux besoins des clients. Nous pouvons décider de trouver un autre conseiller pour M. Smith, non pas parce qu'il y a droit, mais bien parce qu'il n'est pas en mesure de faire face à la situation.

Approche 3 : Trouver un juste milieu

Il conviendrait d'examiner le cas de M. Smith en se penchant sur un certain nombre de questions qui n'ont pas encore été abordées. ACC est un ministère créé en reconnaissance du respect envers les anciens combattants auxquels nous devons nos libertés. M. Smith avait 24 ans lorsqu'il a été fait prisonnier. Son expérience de prisonnier de guerre l'a laissé handicapé sur les plans physique et mental. Les anciens combattants sont des Canadiens spéciaux qui méritent ce qu'il y a de mieux et peut-être plus que les autres Canadiens. De sérieuses questions relatives à la qualité de vie et à la cessation de la vie humaine se greffent au cas qui nous occupe.

Les clients d'ACC ne constituent pas un groupe varié sur le plan de l'ethnicité ou du sexe. Toutefois, la fonction publique a pris l'engagement de mettre en place une main-d'œuvre diversifiée qui reflète le Canada auquel elle fournit des services, et ce afin de mieux servir tous les Canadiens.

La véritable question que pose le présent cas est de savoir quels « droits » l'emportent, ceux de M. Smith ou ceux de M. Hoshi. L'effectif d'ACC est très professionnel. Il semblerait que la meilleure façon de procéder soit que le gestionnaire consulte M. Hoshi sur la démarche à adopter. M. Hoshi pourrait décider de parler à M. Smith pour lui indiquer qu'il est Canadien et qu'il en est fier, tout comme il est fier de M. Smith. Si un tel entretien s'avère impossible ou ne règle pas la question, alors M. Hoshi pourrait décider volontairement de se retirer.

FACTEURS PRIS EN CONSIDÉRATION ET SOLUTIONS PROPOSÉES

CONTRIBUTIONS DES PARTICIPANTS

ACC doit clarifier les critères qui régissent l'attribution des clients aux conseillers. Ces critères doivent être fondés sur le mandat du Ministère, qui consiste en la prestation d'un service. Si quelqu'un d'autre peut mieux répondre aux besoins du client, alors un professionnel se retire. Le gestionnaire doit faciliter le processus et le travail à accomplir pour dissiper le préjugé. Il importe de noter qu'un état pathologique est une chose, mais que le préjugé en est une autre.

Les gestionnaires doivent manifester respect et soutien envers leurs employés. Toutefois, nous devons également essayer de faire de notre mieux dans l'intérêt du client. Il se pourrait que ce ne soit pas une bonne idée de rencontrer le client pour discuter avec lui. Pour résoudre la question, le gestionnaire devrait s'entretenir avec l'employé. Si l'employé décide de ne pas se retirer de l'affaire, le gestionnaire doit trouver une autre solution.

En réalité, dans la plupart des cas qui surgissent à ACC, il n'est pas possible de procéder par réaffectation. Les gestionnaires doivent informer le personnel et les clients des droits respectifs qui leur reviennent.

Adresser une lettre d'explications au client n'est pas une bonne idée. Rendre visite au client pourrait constituer une démarche sensée, mais il y a des chances qu'elle relève de l'émotion davantage que de la raison. Si une lettre était adressée au client, elle devrait présenter une solution réelle au problème et préciser que le langage utilisé par M. Smith dans la plainte qu'il a déposée est inacceptable.

Un aspect important à faire valoir tient au fait que les employés sont respectés lorsqu'on essaie de leur offrir un milieu de travail exempt de harcèlement. De même, les clients sont respectés lorsqu'on leur donne le meilleur service possible.

Dans le cas qui nous occupe, quelques questions se posent d'elles-mêmes. Quelle est l'ampleur de l'état de stress post-traumatique de M. Smith? M. Hoshi a-t-il rencontré M. Smith et établi l'ampleur des préjugés de M. Smith? Comment M. Hoshi a-t-il réagi à la lettre? Le syndicat a-t-il été contacté?

En tant que travailleur social professionnel, M. Hoshi offrirait probablement de se retirer de l'affaire. Par ailleurs, il importe de protéger les valeurs fondamentales canadiennes, dont fait partie le respect des minorités visibles.

Les gestionnaires ne devraient pas essayer de maintenir les employés dans des situations qui constituent inévitablement une source de harcèlement. S'il n'est pas possible d'en arriver à un règlement à l'amiable, le cas de M. Smith devrait être assigné à un autre conseiller. La réconciliation des opinions divergentes du client, de l'employé, du gestionnaire et du public n'est pas un problème propre à la fonction publique.

Il pourrait être souhaitable de sortir de l'organisation pour obtenir de l'aide – par exemple s'adresser à un membre du clergé, à un médecin, à un frère ou à une sœur de l'intéressé, pour lui demander de parler à M. Smith et même de le présenter à nouveau à M. Hoshi.

Ce genre de cas se déroule de façon différente selon la région dans laquelle il se situe.

En outre, une question se pose au sujet de M. Hoshi. La famille de celui-ci a-t-elle été internée pendant la Seconde Guerre mondiale? Le cas de M. Smith réveille-t-il le souvenir d'une discrimination subie antérieurement chez M. Hoshi?

La réputation de M. Hoshi en tant que professionnel est importante – à ses propres yeux et aux yeux de ses collègues. Ses activités professionnelles vont-elles souffrir de la lettre écrite par M. Smith à son sujet et des mesures prises ultérieurement? Il importe de trouver une solution professionnelle au problème, car M. Hoshi représente l'avenir de la fonction publique au Canada.

Les employés ont le droit d'avoir leur mot à dire dans ce genre de décision, mais il ne conviendrait pas que la prise de décision soit remise entre les mains de M. Hoshi, recruté depuis peu.

Habituellement, à ACC, les directeurs de district ne participent pas au règlement de ce genre de cas. Il existe des niveaux intermédiaires de gestionnaires, qui s'en chargeraient, avec l'aide des employés. Il est à espérer que l'intervention d'un directeur de district ne livre pas le message que M. Hoshi ne peut faire son travail.

Conclusion – Modérateurs et panélistes

Le fait de solliciter la participation des employés pour ensuite l'ignorer présente un danger.

Un autre danger serait de créer un précédent en traitant les employés de façon arbitraire, en s'appuyant sur les préjugés des clients, lequel précédent pourrait engendrer une situation susceptible de devenir rapidement incontrôlable.

Il est très utile d'examiner les cas comme celui-ci dans l'optique des diverses valeurs fondamentales qui s'y appliquent. Les valeurs ne sont pas irréfutables; elles ont la fonction de lentilles. Elles s'appliquent au client, à l'employé, au gestionnaire et au public.

Le cas présent s'appuie sur un cas réel qui s'est produit en Colombie-Britannique. En effet, à un moment donné, un groupe de clients comme M. Smith recevait les services d'un membre du personnel infirmier très expérimenté qui appartenait à une minorité visible. Le directeur de district appartenait lui aussi à une minorité visible. La question avait été abordée avec tous les membres du personnel et l'employé avait décidé de s'adresser aux clients. La plupart des clients ont finalement décidé de conserver les services du même professionnel, à la satisfaction de tous. Une personne n'a pas accepté la solution et des mesures spéciales ont alors été prises.

Il conviendrait que les ministères dressent un cadre éthique pour les employés qui sont poussés jusqu'à la limite de leurs forces. Les valeurs et l'éthique n'intéressent pas seulement les gestionnaires. Elles sont l'affaire de tous les employés.

CAS 8 : GESTIONFINANCIÈRE ET RESPONSABILISATION AU SEIN DE LA PREMIÈRE NATION ORIGINELLE : UN CHOC DE CULTURES ?

Le cas du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC)

Les médias ont fait récemment état de plusieurs allégations de mauvaise gestion financière et d'un manque général de responsabilisation dans la Première nation originelle. La question de la responsabilisation semble concerner à la fois les ministères fédéraux exécutant d'importants programmes de financement à l'intention de cette Première nation ainsi que la situation existant entre, d'une part, le chef de la Première nation et le Conseil, et, d'autre part, les membres de la collectivité.

Les fonctionnaires fédéraux ont attesté que la Première nation n'a pu satisfaire à de nombreuses exigences en matière de vérification financière, telles qu'elles sont énoncées dans les accords de financement, et qu'elle refuse de fournir des renseignements sur la façon dont les fonds des programmes sont véritablement utilisés ainsi que des rapports de rendement définissant les résultats de ces programmes.

Les ministres fédéraux ont fait publiquement part de la nécessité de rendre compte aux Canadiens par l'intermédiaire du Parlement et indiqué qu'ils étaient préparés à intervenir directement pour assurer une gestion et une comptabilisation adéquates des fonds fédéraux. Ils ont laissé ouvertement entendre qu'ils pourraient cesser le programme fédéral de financement de cette Première nation si elle refuse de rendre des comptes et qu'ils dispenseront les programmes directement à la collectivité.

Les chefs de la Première nation estiment que les fonds du programme fédéral sont de l'argent leur étant dû par la suite de promesses et de traités conclus avec la Couronne britannique. Ils sont d'avis, par conséquent, qu'ils ne sont pas obligés de rendre compte au public canadien. Leurs représentants administratifs sont d'opinion que, une fois que les fonds sont transférés du gouvernement fédéral à la Première nation, ils appartiennent à la Première nation et peuvent être utilisés à la seule discrétion du gouvernement de la Première nation.

Les chefs ont fait savoir que les procédures comptables au sein de la collectivité sont conformes à ses traditions et ne concernent en rien des intervenants externes. Ils insistent sur le fait que l'exercice de l'autonomie gouvernementale est d'une extrême importance pour les Premières nations, droit qu'elles sont prêtes à défendre avec vigueur.

Les médias ont indiqué que de nombreux membres de la collectivité n'acceptaient pas le niveau actuel de responsabilisation, demandaient plus de transparence dans le processus de prise des décisions du Conseil et cherchaient des moyens de remettre publiquement en question des décisions allant à l'encontre de la volonté du peuple. Selon eux, les « traditions » évoquées par le chef favorisent son propre intérêt, sont désuètes et contreviennent aux droits universels de la personne dans les sociétés démocratiques. Ils ont demandé au gouvernement fédéral d'intervenir et d'assurer la création de gouvernements modernes, transparents et démocratiques respectant les aspirations du peuple des Premières nations liées à la culture et à l'autonomie gouvernementale.

QUESTIONS DE DISCUSSION

1. Quelles valeurs reflètent chaque position?
2. Quelles valeurs pourrait susciter un différend ou un dilemme éthique?
3. Quelles mesures recommanderiez-vous pour résoudre le dilemme éthique?
4. Comment intégrer des valeurs aux relations de travail avant que ne survienne le différend?

Il s'agit d'un cas générique qui, sous certains angles, s'apparente à une situation réelle. Le cas a été créé à des fins de discussions seulement.

TOILE DE FOND (Dennis Wallace, sous-ministre délégué de MAINC)

Différents types de relations formelles ont existé entre les Européens et les Premières nations depuis 300 ans, avant même le maintien de la paix par le corps de police à cheval du Nord-Ouest. Après les accords de traite et les alliances militaires, au cours des années 1870 la relation en est devenue une de gardiens et de pupilles de l'État. Les agents indiens existaient encore dans les années 70. Après cette période, la responsabilité de la prestation des services a été graduellement transférée aux Premières nations. Les agents indiens sont devenus des agents du changement. Dans un premier temps, leur position semblait être de « déposer les dossiers et se retirer » afin de permettre au gouvernement de transférer ses responsabilités aux Premières nations, ou plutôt de « tout laisser tomber et s'enfuir » du point de vue des Premières nations qui tentaient de prendre le contrôle de leurs vies.

Pendant ce temps, la *Loi sur les Indiens* n'était pas actualisée. Certaines Premières nations ne possédaient pas les compétences nécessaires à l'administration des tâches nouvellement dévolues. Le rôle des employés du MAINC s'est progressivement transformé, tandis qu'ils recherchaient des façons de s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités tout en respectant les traités et en honorant les responsabilités fiduciaires de la Couronne. Les contributions aux programmes étaient maintenant accompagnées de conditions, mais les règles d'administration des programmes n'étaient pas nécessairement claires. La *Loi sur les Indiens* ne comporte aucune disposition relative à la gouvernance.

De nombreux ministères ont dû faire face à des dilemmes similaires, caractérisés par des règles mal définies dans un environnement en évolution. Comment l'employé doit-il réagir en face de tous ces facteurs divergents : membres des communautés des différentes Premières nations, chefs et conseils de bande, responsabilités fiduciaires du ministère, nécessité d'accroître la capacité pour la Première nation de gérer elle-même ses affaires. Il est également nécessaire de préserver des relations à long terme viables et mutuellement profitables avec les Premières nations.

TROIS PERSPECTIVES FACE AU DILEMME

Approche 1 : Optique de responsabilisation financière du Contrôleur général

QUESTIONS :
Les médias ont fait récemment part de plusieurs allégations de mauvaise gestion financière et d'un manque général de responsabilisation à la Première nation originelle (PNO). Ces allégations doivent être replacées dans le contexte d'une grave perte de confiance généralisée à l'égard du gouvernement. Un sondage ECOS a récemment fait état de niveaux de confiance de 25 p. cent (en comparaison de 80 p. cent au cours des années 60).

PRÉOCCUPATIONS :
La couverture médiatique accentue la visibilité de cette question, mais le problème de base concerne la responsabilisation et le contrôle.

La vérification de 1999-2000 a mis en évidence les résultats du vérificateur selon lesquels il existe de graves lacunes dans le système de contrôle interne de diverses dépenses.

Au cours des sept dernières années, un déficit de 11 millions de dollars s'est accumulé à partir de budgets annuels de 18,7 millions de dollars visant à offrir les services requis, notamment dans les domaines suivants : secteur social, éducation, capital, fonctionnement et entretien, appui de la bande et développement économique.

Le processus n'est pas transparent, et le chef et le conseil ne semblent pas suivre les procédures en place. Le budget pour l'éducation, en particulier, semble hors de contrôle et devrait être confié au personnel des finances de la PNO pour assurer le respect des procédures appropriées.

La PNO ne semble pas comprendre ce en quoi consistent les vérifications : elle ne saisit pas que les vérifications constituent un processus de validation des procédures utilisées et d'une saine gestion financière.

Un plan de gestion corrective (PGC) géré par la Première nation est en place depuis six ans mais l'endettement continue d'augmenter. En septembre 1999, le Ministère a placé la PNO sous le contrôle d'un gestionnaire tierce partie. La PGC est toujours en place, mais aucune réduction notable du déficit n'est survenue.

Malgré des vérifications annuelles, un gestionnaire tiers et un plan de gestion corrective, le déficit a maintenant atteint un niveau d'insolvabilité potentielle. Les avances de fonds ne fonctionnent pas non plus : le déficit n'a pas diminué malgré des avances de 1,5 million de dollars consenties en 1995-1996 et en 1997-1998 pour éponger les créances.

Il pourrait être nécessaire d'effectuer d'autres interventions financières. Même si elles ne seraient pas appréciées de la Première nation, il est possible qu'elles constituent le seul moyen d'assurer la stabilité financière et la protection de l'intérêt et la confiance du public. La préservation de la confiance du public est également primordiale pour les objectifs plus vastes en matière de politique gouvernementale. Par exemple, le régime fiscal canadien est fondé sur l'observation volontaire; si les contribuables jugent que les règles du jeu ne sont pas équitables pour tous, incluant les Premières nations, ils seront moins enclins à soumettre des déclarations exactes et complètes.

Approche 2 : Perspective du chef du conseil de bande de la Première nation originelle

QUESTIONS :
Les médias ont fait récemment part de plusieurs allégations de mauvaise gestion financière et d'un manque général de responsabilisation à la Première nation originelle (PNO).

L'enjeu sous-jacent dans ce dossier est en fait le manque criant de confiance, entre les Canadiens et les Premières nations, mais aussi entre les Premières nations et le gouvernement. Il est courant que les Premières nations fassent uniquement confiance à leur agent des services de financement, qui ne dispose pas toujours du plein soutien du bureau régional, et encore moins de l'Administration centrale.

Les recommandations du contrôleur général sont injustes parce qu'elles ne tiennent pas compte de la situation dans son ensemble. En fait, le déficit a été hérité des conseils de bande précédents. De plus, des paliers de gouvernement bien plus élevés ont accumulé d'énormes déficits sans être aucunement soumis à une intervention financière par des administrations extérieures. Aussi, nous devons reconnaître qu'il existe actuellement à l'intérieur de la communauté des pressions favorisant le changement. En fait, plusieurs autres membres influents de la communauté, en plus du chef, veulent voir des changements. Toutefois, les changements recherchés ne se limitent pas aux finances de la communauté : ils sont également politiques, administratifs et décisionnels.

Sur le plan historique, il ne faut pas oublier que pendant de nombreuses années le gouvernement fédéral était le fournisseur de l'aide sociale et les Premières nations étaient des prestataires passifs; cette mentalité existe encore dans certaines communautés. De même, le conseil communautaire a l'habitude, depuis fort longtemps, de défrayer les dépenses personnelles à court terme des personnes dans le besoin, ce qui contribue à perpétuer la dépendance et à saper les ressources de la communauté. Certains paiements faits par le conseil ne sont pas administrés correctement, et il peut arriver que des paiements destinés à défrayer les études collégiales, par exemple, ne soient pas employés à cette fin.

Les gestionnaires des Premières nations sont pleinement conscients du déficit. Malheureusement, le conseil est nommé pour un maximum de deux ans, ce qui complique énormément les efforts de planification sur des périodes de cinq ou dix ans. Il faut également comprendre que ce déficit s'inscrit dans le contexte du financement actuel des Premières nations, qui est le résultat des ententes sur le partage des terres conclues par nos ancêtres.

Le navire européen et le canoé autochtone naviguent côte à côte sur la rivière de la vie. La cohabitation exige un respect mutuel, et ultimement une responsabilité mutuelle. Malheureusement, une fois élu, le chef est moins responsable envers ses électeurs qu'envers le ministère, tel que le stipule la *Loi sur les Indiens*. La cogestion n'est pas une solution : par le passé, elle a mené à des situations de collusion. Enfin, la participation de tiers à la gouvernance de la communauté pourrait être interprétée comme insultante par le conseil de bande élu et par la communauté.

Les Premières nations sont ouvertes au changement, mais une vérification ne se penche pas sur les causes historiques ayant mené au déficit actuel. En fait, plusieurs membres de la communauté ne connaissent que l'économie de subsistance et ne savent rien de l'économie fondée sur l'argent. Il est à espérer que le MAINC reconnaîtra « avoir un problème ». Les politiques du ministère n'ont pas été établies par les Premières nations. Leur mise en œuvre exige un réel partenariat. Nous devons construire ensemble l'avenir de la 7e génération.

PRÉOCCUPATIONS :

Ce sont les médias qui montent cette question en épingle. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien semble se préoccuper davantage des articles dans les médias que de l'apport de solutions à long terme pour la PNO.

Le principe de l'autonomie gouvernementale est fondamental. Les chefs du Conseil sont élus démocratiquement par les membres de la PNO et doivent jouir de l'autonomie requise pour exercer leur leadership.

On ne dit pas, cependant, qu'il existait un déficit à cause des chefs des conseils précédents. Le présent Conseil s'est engagé à respecter un plan de cinq ans visant à réduire le déficit. Toutefois, les coûts de financement de l'endettement ont augmenté au-delà des niveaux prévus dans le plan de cinq ans, élément sur lequel le chef et le Conseil n'ont pas de contrôle.

De toute façon, la manière dont nous utilisons les fonds gouvernementaux ne le concerne en rien. Il n'effectue que des versements dus en vertu de promesses antérieures.

Nous n'admettons pas la cogestion, car c'est une autre forme d'ingérence paternaliste dans le régime d'autonomie gouvernementale. C'est l'argent de la PNO, c'est-à-dire un droit et non pas un cadeau du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le conseil fournit aux membres plusieurs services qui leur assurent un emploi. Une ingérence constituerait non seulement une atteinte à l'autonomie, elle entraînerait une perte d'emplois qui ne ferait qu'aggraver la situation économique.

Le conseil de bande reflète la volonté des membres et toute intervention est perçue comme inopportune et inutile. Les vérifications sont une forme d'irrespect.

Pourquoi l'argent est-il être la seule préoccupation du gouvernement alors que ce qui importe véritablement ce sont la culture, l'autonomie gouvernementale, le respect et l'environnement ?

Approche 3 : Perspective du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC)

QUESTIONS :
Les médias ont fait récemment part de plusieurs allégations de mauvaise gestion financière et d'un manque général de responsabilisation à la Première nation originelle (PNO).

PRÉOCCUPATIONS :
Cette couverture médiatique est regrettable car elle tend toujours à porter sur les déficits, la gestion et les différends entre le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et les Premières nations. Personne ne semble rédiger d'articles sur les succès en matière de développement économique ou les très nombreuses réussites au niveau de la gouvernance.

En fait, les Premières nations sont responsables de la prestation d'une grande variété de services « municipaux » : éducation, services sociaux, santé, logement, aqueducs et égouts. Soixante-quinze pour cent de ces services respectent les budgets. Des rapports annuels sont soumis au gouvernement fédéral. Lorsque des problèmes surgissent, ils font l'objet d'enquêtes. En ce qui a trait à la responsabilisation, imaginez-vous en tant que membre du conseil dans une communauté où 200 personnes vivent dans des conditions consternantes : votre responsabilisation envers vos électeurs est immédiate et quotidienne.

Il est clair que le versement de sommes supplémentaires pour régler cette question ne constitue pas une solution viable ou acceptable sur le plan politique. Le programme *Rassembler nos forces* se veut une méthode à long terme d'autonomie financière et gouvernementale.

La nécessité de concilier les droits et responsabilités de toutes les parties concernées est toujours présente. Même si les médias concentrent leur attention sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, il n'en reste pas moins que DRHC, Industrie Canada et Santé Canada sont également des partenaires financiers principaux. Le rôle du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien consiste à assurer une macrogestion auprès de la PNO.

Même si les employés du ministère sont conscient de la nécessité des contrôles financiers, de la transparence et de la gestion financière, ils ne croient pas que cela mènera à l'autonomie que la PNO s'est fixée comme objectif. La comptabilisation et les vérifications ne créeront pas les emplois requis pour assurer cette autonomie. Leur travail auprès de la PNO a, dans l'ensemble, été positif, et le chef favorise fortement une stratégie de développement économique s'étalant sur une période de cinq à dix ans.

La planification conjointe du développement est orientée sur trois priorités :

1. le renforcement de la gouvernance;
2. l'amélioration de l'éducation, de la formation et des possibilités d'emploi; et
3. l'amélioration de la gestion financière.

Tout au long de la planification, il faut maintenir un équilibre entre les intérêts parfois opposés de tous les intervenants.

À court terme, l'objectif consiste à reprendre le contrôle du budget et à améliorer sans attendre les moyens de contrôle des dépenses. Le déficit entraîné par la mauvaise gestion d'administrations précédentes contribue à l'érosion des programmes. À plus long terme, il importe de réduire la dépendance des jeunes Autochtones à l'endroit des ressources fédérales (40 p. cent de la population est âgée de moins de 25 ans, et 70 p. cent de ces jeunes sont sans emploi). Le MAINC doit collaborer avec les Premières nations et, au besoin, recourir à des experts-conseils, afin de saisir pleinement les aspirations des Premières nations.

Afin de renforcer la gouvernance, il sera nécessaire d'accorder plus d'importance à des activités telles que la valorisation de la gestion des portefeuilles, l'établissement de lignes directrices en matière de conflits d'intérêts et la mise en place de systèmes de planification et d'établissement des priorités. De plus, il est approprié que l'ensemble de la communauté continue à examiner les progrès accomplis à l'occasion de réunions mensuelles.

Par contre, la volonté d'autonomie gouvernementale constitue un sujet complexe exigeant le développement d'une capacité et la sensibilisation à la réalité et à l'importance des valeurs autochtones. Comment concilier l'appui envers l'autonomie gouvernementale et la nécessité de rendre compte de manière satisfaisante à l'intérieur du cadre intergouvernemental canadien existant?

FACTEURS CONSIDÉRÉS ET SOLUTIONS PROPOSÉES

CONTRIBUTIONS DES PARTICIPANTS

Dans de telles situations, il est approprié de rechercher les points communs et d'en faire le fondement des consensus et des ententes. L'idée des contrôles employés pour protéger les contribuables est un concept négatif. Il faut plutôt mettre l'emphase sur l'orientation positive vers les meilleures pratiques et les résultats.

L'attention accordée à la fonction de contrôleur masque en partie les véritables enjeux. Dans certaines communautés, le maintien du système existant et du statu quo est jugé être une démonstration de saine gestion. Il serait plus approprié de mettre l'emphase sur des valeurs telles que la transparence, la responsabilisation et la responsabilité, ainsi que sur un objectif de « déficit zéro ».

Dans cette situation, les objectifs à court et à long termes sont en opposition. Le contrôle du budget est un objectif à court terme. Les objectifs de la Première nation Originelle en matière de confiance, de respect et de responsabilité relèvent du long terme.

Il faut mettre l'emphase sur le partenariat et les autres valeurs positives dans la recherche de solutions à long terme et l'atteinte des objectifs à court terme. Il faut élaborer un modèle de gestion à l'aide d'un processus de consultation systématique. Il est également nécessaire de favoriser une meilleure communication et une meilleure visualisation des objectifs à court et à long termes.

Dans cette situation, il semble que des significations différentes soient attribuées aux valeurs en cause. Les valeurs de confiance du public et de respect envers les Premières nations ne sont pas mutuellement exclusives; toutefois, il existe une perception de méfiance mutuelle, qui doit disparaître. Il faut également répondre aux attentes très réelles en matière de responsabilisation.

Il faut noter que les valeurs du MAINC ne sont pas claires : le ministère parle de partenariat, mais sa présentation dans le présent cas ressemble davantage au discours d'un politicien prudent. Le MAINC et la Première nation Originelle doivent tous deux concentrer leurs efforts sur la souplesse. Dans les relations commerciales internationales, il arrive régulièrement qu'une des parties annule les dettes de l'autre partie. C'est ce que nous devrions faire ici : oublier la dette et se concentrer sur l'avenir.

La *Loi sur les Indiens* nuit directement à la planification à long terme, en limitant le mandat du chef du conseil de bande à seulement deux ans.

Le fait de fournir de l'argent au conseil de bande sans encadrement quant à la façon appropriée de comptabiliser l'utilisation des fonds présente un danger. La clé réside dans la capacité de la bande à exécuter les travaux nécessaires. Soixante-quinze pour cent des bandes s'en acquittent fort bien. Il faut identifier les leçons apprises, les cas exemplaires et les meilleures pratiques, les décrire et les soumettre à la discussion, malgré l'insistance des médias à se concentrer sur les « histoires négatives ».

Deux situations similaires mettant en cause des valeurs opposées ont été décrites aux fins de comparaison :

1. En Europe de l'est, à l'occasion d'une mission de maintien de la paix, des militaires canadiens ont fait des dons d'argent à un village afin de reconstruire le toit de l'école et ainsi permettre aux enfants de retourner à l'école. La communauté a préféré affecter l'argent à la reconstruction du toit de la mosquée locale, jugée plus prioritaire que l'école.
2. En Afrique, dans un pays pourtant fondé sur une tradition de partage, le développement de la production pétrolière et l'apparition d'une économie fondée sur l'argent ont mené à une situation de corruption généralisée.

Dans cette situation, les valeurs associées à la responsabilité financière, d'une part, et au respect et à la non-ingérence dans la gestion financière de la Première nation, d'autre part, sont partiellement en opposition. Il faut mettre l'emphase sur l'atteinte d'un consensus et une compréhension mutuelle de la nature des responsabilités sociales dans cette situation. Le MAINC et la Première nation Originelle descendent en fait la rivière dans la même embarcation.

Récapitulation par les animateurs et les panélistes

Il importe que les employés **veuillent** accomplir leur travail dans le respect des valeurs et de l'éthique, et non pas qu'ils soient forcés à adopter des comportements éthiques. De plus, lorsque des employés ne partagent pas les mêmes valeurs, comment peut-on en arriver à un équilibre ?

Le niveau de soutien offert aux gestionnaires de première ligne en matière de prise de décisions n'est toujours pas suffisant. L'agent des services de financement du MAINC est souvent le seul représentant du Canada avec lequel les communautés autochtones ont un contact.

L'atteinte d'une identité de vues entre les Premières nations et le reste du Canada nécessitera davantage de dialogue : il faut plus d'histoires « positives » des deux côtés. Alors que le Contrôleur général plaide, avec raison, en faveur de la prudence, de la probité et du rendement, l'opinion publique et les partis politiques exploitent la situation en se concentrant sur les « histoires négatives ». Il faudra beaucoup de temps pour orienter les débats vers une approche plus positive.

Dans une communauté autochtone bien gérée, il existe une muraille infranchissable entre les politiciens et les administrateurs; il ne devrait y avoir aucune ingérence politique dans les questions administratives.

Le concept de l'autonomie gouvernementale diffère d'une Première nation à l'autre. Le transfert des responsabilités du gouvernement fédéral vers les Premières nations n'est pas une tâche aisée, parce que la *Loi sur les Indiens* reconnaît de nombreux droits issus des traités que les Premières nations tiennent à conserver.

Tous les intervenants doivent employer le même modèle de gestion. À l'heure actuelle, différents modèles sont utilisés. Les Premières nations doivent accroître leurs capacités administratives au niveau de la communauté. Comme la *Loi sur les Indiens* ne comporte aucune disposition relative à la gouvernance, ces questions doivent être gérées dans le cadre des différentes modalités négociées avec les Premières nations.

Dans une telle situation, il est essentiel de laisser tomber vos hypothèses (peut-être racistes) relativement à la position de chaque participant et de rechercher des valeurs communes qui formeront le fondement du dialogue et des ententes.

En abordant cette situation, il faut garder à l'esprit la situation difficile dans laquelle le chef se trouve : il doit protéger les valeurs de la communauté tout autant que celles stipulées par la *Loi sur les Indiens*, atteindre ses objectifs à l'intérieur d'un mandat de seulement deux ans et supporter les conséquences d'un déficit hérité, tout cela en l'absence d'un cadre de gestion commun.

Le MAINC veut établir des nouvelles relations avec les Premières nations justement afin de permettre aux communautés de participer activement à la vie économique du pays.

Dans l'une des situations réelles sur lesquelles le présent cas est en partie fondé, le chef travaille à la réduction du déficit et un gestionnaire tiers (un cabinet d'experts-comptables international) a été nommé. L'année dernière, un plan de redressement et de développement des capacités de dix ans a été mis en œuvre. On a recours aux gestionnaires de première ligne pour accroître la capacité du ministère à améliorer son soutien aux Premières nations. Des processus d'évaluation de la gestion et de la responsabilisation, ainsi qu'un système de rapports mensuels, sont en cours de mise en œuvre.

DIALOGUE SUR LES VALEURS ET L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE
DÉFINITIONS DE RÉFÉRENCE

Les VALEURS - sont des croyances profondément ancrées qui influencent nos attitudes, nos actions, les choix que nous faisons et les décisions que nous prenons.

L'ÉTHIQUE - est cette dimension de la pensée et du comportement humain qui est guidée par des normes et des principes de bonne conduite. L'éthique comprend un engagement de faire ce qui est bien.

UN DILEMME ÉTHIQUE - est une situation dans laquelle :

- Vous n'êtes pas certain de la conduite à adopter.
- Deux ou plusieurs de nos valeurs peuvent être en conflit.
- Votre décision peut causer un préjudice, quelle qu'elle soit.

COMMENT DÉCIDER QUOI FAIRE?

- Vous considérez votre obligation d'agir.
- Vous considérez vos options.
- Vous choisissez la meilleure option en considérant :

VOTRE AUTORITÉ D'AGIR	LES VALEURS
LES CONSÉQUENCES	LE BIEN-ÊTRE D'AUTRUI

- En cas de doute, parlez-en aux personnes en qui vous avez confiance (amis, supérieurs, ombudsman (si votre ministère en a un), autorités). Si quelque chose pose problème, vous préoccupe, il y aura toujours quelqu'un pour vous écouter et vous aider.
- Prenez une décision, passez à l'action et acceptez la responsabilité de vos actes.

LES VALEURS ET L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE
Extrait de *Un résumé* du rapport « Tait » (Février 1997)

Les quatre familles de valeurs fondamentales :

VALEURS DÉMOCRATIQUES :
Gouvernement responsable. Primauté du droit. Soutien de la démocratie. Loyauté. Respect de l'autorité des titulaires de charges publiques élus. Neutralité/impartialité politique. Responsabilité. Application régulière de la loi. Intérêt public/bien commun.

VALEURS PROFESSIONNELLES « TRADITIONNELLES » :
Neutralité. Mérite. Excellence. Efficacité. Économie. Franchise. Conseiller avec objectivité et impartialité. Dire sans crainte toute la vérité aux autorités. Équilibrer la complexité. Conserver la confiance du public.

« NOUVELLES » VALEURS PROFESSIONNELLES :
Qualité. Innovation. Initiative. Créativité. Débrouillardise. Service aux clients/citoyens. Horizontalité (collaboration). Travail d'équipe.

VALEURS LIÉES À L'ÉTHIQUE :
Intégrité. Honnêteté. Probité. Prudence. Impartialité. Équité. Désintéressement. Discrétion. Confiance du public.

VALEURS LIÉES AUX PERSONNES :
Respect. Empathie/compassion. Civilité/courtoisie. Tolérance. Ouverture d'esprit. Solidarité/participation. Sincérité. Modération. Bienséance. Raison. Humanité. Courage.